

Andreas Schneider de Oliveira

O PROCESSO DE FORMAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA
ESTRATÉGIA NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO
DE SANTA CATARINA

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Administração, da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como parte dos requisitos para obtenção
do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Organizações e
Sociedade.

Orientadora: Rosalia A. B. Lavarda, Dra.

Florianópolis
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

SCHNEIDER DE OLIVEIRA, ANDREAS

O PROCESSO DE FORMAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA
ESTRATÉGIA NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SANTA
CATARINA / ANDREAS SCHNEIDER DE OLIVEIRA ; orientadora,
ROSALIA ALDRACI BARBOSA LAVARDA - Florianópolis, SC, 2016.
153 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Processo de formação da estratégia.
3. Processo integrador de formação da estratégia. 4. Teoria
institucional. 5. Gestão Pública. I. LAVARDA, ROSALIA
ALDRACI BARBOSA. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III.
Título.

Andreas Schneider de Oliveira

**PROCESSO DE FORMAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA
ESTRATÉGIA NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO
ESTADO DE SANTA CATARINA**

Essa dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 07 de julho de 2016.

Prof. Marcus Vinícius Andrade Lima, Dr.
Coordenador do PPGA

Banca Examinadora:

Prof^ª. Rosalia A. B. Lavarda, Dr^a.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Dr^a.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Éverton Luis Pellizzaro de Lorenzi Cancellier, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Dedico este trabalho às pessoas especiais da minha vida: Eliane, Eli, Elias, Ana e, principalmente, Camila.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a todos que contribuíram, de forma direta ou indireta, para a construção deste trabalho, que representa o desfecho de uma etapa de singular importância em minha formação acadêmica, bem como em minha vida pessoal e profissional.

Agradeço aos meus pais, Eli e Eliane, que nunca deixaram de me apoiar e me incentivar na realização deste projeto, assim como em todos os momentos de minha vida. Foram eles que me deram condições para me desenvolver no âmbito acadêmico e é por eles que me esforço buscando superar meus limites a cada novo desafio.

Agradeço, especialmente, à mulher da minha vida, Camila, que é a pessoa com quem escolhi compartilhar os meus dias, me dá forças e me indica outras formas de enxergar as situações, me ampara nos meus tropeços e me impulsiona sempre que preciso.

Agradeço também, de forma muito especial, ao meu irmão, Elias e sua noiva, Ana, cuja dedicação incondicional na busca por seus objetivos me serviram de espelho em diversas oportunidades.

Aos meus demais familiares, tios e tias, primos e primas, seus cônjuges e filhos, e aos meus amigos queridos, que estão próximos ou distantes, pelo suporte emocional prestado ao longo desta e de muitas outras empreitadas.

À Secretaria de Estado de Planejamento, meus colegas de trabalho e companheiros de jornada profissional, que muito contribuíram para a construção desta pesquisa, principalmente ao Secretário de Estado Murilo Xavier Flores.

Aos amigos que fiz nesses dois anos de mestrado, bem como aos colegas do grupo de pesquisa, pelas trocas constantes de ideias e de conhecimentos, que me permitiram entender que a coletividade e o diferente nos trazem uma riqueza sem medida.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração, pelos ensinamentos passados nesse período que frequentei o curso.

Agradeço aos professores participantes da banca de qualificação, Alessandra, Gabriela e Everton, pelas considerações e orientações relativas ao projeto. Também ao professor Irineu, que gentilmente se juntou aos demais para participar da banca final.

Agradeço ao Professor Maurício Fernandes Pereira, por ter me conduzido nos primeiros semestres da pesquisa e me proporcionado ensinamentos que levarei para a vida.

Por fim, agradeço à Professora Rosalia Aldraci Barbosa Lavarda, que me acolheu e aceitou me orientar na reta final do programa. Seu apoio, disponibilidade e dedicação incessantes foram fundamentais para o meu sucesso nesta missão.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi analisar de que forma ocorre o processo de formação e de institucionalização da estratégia no contexto governamental do Estado de Santa Catarina. Para tanto, procurou-se consubstanciá-la em um marco teórico composto por um tripé formado (i) pela estratégia e seu processo de formação, com foco no modelo integrador proposto por Andersen (2013); (ii) pela teoria institucional e seus processos e estágios e; (iii) pelo papel do Estado e a gestão pública. Estes campos de estudo das teorias organizacionais possuem diversos pontos de imbricamento, principalmente quando observados a partir das contribuições de teóricos como Barnard (1938) – incerteza como essência do ato de administrar – e Simon (1957) – racionalidade limitada do decisor, e que permitiram que as pesquisas dos fenômenos organizacionais adotassem outras perspectivas. Para responder à questão de pesquisa, optou-se pela abordagem metodológica qualitativa, por meio de estudo de caso único. As técnicas para coletas de dados passaram pelo uso de observação participante, entrevistas semiestruturadas e análise documental. Com isso, buscou-se estabelecer as bases que possibilitaram a aplicação de técnicas de análise de dados como o *pattern matching* (TROCHIM, 1989). A pesquisa permitiu entender, empiricamente, como o fenômeno da formação da estratégia toma forma e se institucionaliza em uma organização pública. Além disso, constatou-se a presença de indícios de que, apesar de uma aparente tendência ao processo deliberado, existem vetores estratégicos com caráter emergente, resultando num processo de formação de estratégia predominantemente integrador e que este se encontra semi-institucionalizado na organização.

Palavras-chave: Processo de formação da estratégia, Modelo integrador de formação da estratégia, Teoria institucional, Processo de institucionalização, Gestão pública.

ABSTRACT

The goal of this research was to analyse how the strategy formation and institutionalization processes happen in the government context of the State of Santa Catarina. Therefore, it was aimed to substantiating it in a theoretical framework that consists on a tripod formed by: (i) the strategy and its formation process, focused on the integrative model proposed by Andersen (2013); (ii) institutional theory and its processes and stages and; (iii) the role of the State and the public management. These fields of study related to the organizational theories have several points of connection, mostly when observed from the theoretical contributions of researchers like Barnard (1938) – uncertainty as an essence of the managerial action – and Simon (1957) – limited rationality of the decision maker, and thus allowed research regarding the organizational phenomena to adopt different perspectives. In order to answer the research question, it was decided to use the qualitative methodological approach, through a single case study. Techniques for data collection go through the use of participant observation, semi structured interviews and document analysis. Therewith, it was expected to stablish the basis that enable the application of data analysis techniques such as pattern matching (TROCHIM, 1989). This research allowed us to understand, empirically, how the strategy formation process takes place and becomes institutionalized in a public organization. Besides, despite an apparent bias to a more deliberate process, evidences show the existence of emergent vectors, resulting in a predominantly integrative strategy formation process that is semi institutionalized in the organization.

Keywords: Strategy formation process, Integrative strategy formation model, Institutional theory, Institutionalization process, Public management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Classificação das estratégias quanto à abordagem.....	36
Figura 2 – Estratégias deliberadas e emergentes.....	37
Figura 3 – A abordagem da estratégia integradora.....	45
Figura 4 – Processos inerentes à institucionalização.....	51
Figura 5 – Pattern matching	78
Figura 6 – Organograma da Secretaria de Estado do Planejamento ...	96
Figura 7 – Site da Secretaria de Estado do Planejamento.....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição sumária dos tipos de estratégias	41
Quadro 2 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas	53
Quadro 3 – Constructo da pesquisa.....	70
Quadro 4 – Construção do instrumento para entrevistas	73
Quadro 5 – Protocolo de entrevistas	76
Quadro 6 – Relação de órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina	88
Quadro 7 – Dimensões e áreas de atuação do Estado	102
Quadro 8 – Resumo da CA1	121
Quadro 9 – Resumo da CA6	122
Quadro 10 – Resumo da CA2	124
Quadro 11 – Resumo da CA4	125
Quadro 12 – Resumo da CA3	128
Quadro 13 – Resumo da CA5	129

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – Evolução histórica do campo da estratégia.....	142
ANEXO II – Formulário de pesquisa	150
ANEXO III – Estrutura de cargos da SPG (Lei Complementar nº 381/2007)	153

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGESAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de SC
AGESC – Agência Reguladora de Serviços Públicos de SC
APSFS – Administração do Porto de São Francisco do Sul
BADESC – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.
BESCOR – Besc S/A Corretora de Seguros e Administradora de Bens
CA – Categoria de análise
CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CE – Constituição Estadual
CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CEASA – Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A
CEPA – Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola
CF – Constituição Federal
CI – Comunicação Interna
CIASC – Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A.
CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de SC
CODESC – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
COHAB – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina
DC – Definição Constitutiva
DEINFRA – Departamento Estadual de Infraestrutura
DETER – Departamento de Transportes e Terminais
DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito e Segurança Viária
DO – Definição Operacional
DOAJ – Directory of Open Access Journals
ENA – Fundação Escola de Governo
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC
FAPESC – Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de SC
FCC – Fundação Catarinense de Cultura
FESPORTE – Fundação Catarinense de Esporte
FCEE – Fundação Catarinense de Educação Especial
FATMA – Fundação do Meio Ambiente
GAPLAN – Gabinete Geral de Coordenação e Planejamento
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGP – Instituto Geral de Perícias
IPREV – Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina
IMETRO – Instituto de Metrologia de Santa Catarina - Órgão Delegado do INMETRO
JUCESC – Junta Comercial do Estado de Santa Catarina
LC – Lei complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MG – Minas Gerais
ONU – Organização das Nações Unidas
PCD – Plano Catarinense de Desenvolvimento
PDR – Plano de Desenvolvimento Regional
PLAMEG – Plano de Metas do Governo
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano plurianual
PR – Paraná
RS – Rio Grande do Sul
SAD – Sistema de Avaliação de Desempenho das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional
SANTUR – Santa Catarina Turismo S.A.
SAPIENS PARQUE – Sapiens Parque S.A.
SC – Santa Catarina
SCPAR – Participações e Parcerias S.A.
SCGÁS – Companhia de Gás de Santa Catarina
SCIELO – Scientific Eletronic Library Online
SDR – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional
SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento
SPELL – Scientific Periodicals Electronic Library
SPG – Secretaria de Estado do Planejamento
TI – Teoria Institucional
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	23
1.2 OBJETIVOS	26
1.2.1 Objetivo geral	26
1.2.2 Objetivos específicos	27
1.3 JUSTIFICATIVA	27
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	28
2 REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1 ESTRATÉGIA	30
2.1.1 Estratégia: evolução e conceitos	30
2.1.2 Processo de formação da estratégia	33
2.1.3 Tipos de estratégia e o processo integrador de formação de estratégia	41
2.2 TEORIA INSTITUCIONAL	45
2.2.1 Processos de institucionalização: ideias e modelos	48
2.3 O PAPEL DO ESTADO E A GESTÃO PÚBLICA	55
2.3.1 Divisão dos poderes: origens e conceitos	56
2.3.2 Divisão dos poderes no Brasil	57
2.3.3 Poder Executivo	60
2.3.4 Gestão Pública	61
2.4 Contribuições das perspectivas	67
2.4.1 Delineamento das proposições de pesquisa	68
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	69
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	69
3.2 DESENHO DA PESQUISA	70
3.3 SELEÇÃO DO CASO	72
3.4 PROTOCOLO DE ESTUDO	72
3.4.1 Fontes de evidências e procedimentos de coletas de dados	72
3.4.2 Análise das evidências	77
3.4.3 Categorias de análise	79
4 ANÁLISE DOS DADOS	83

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	83
4.1.1 Aspectos gerais sobre o Estado.....	83
4.1.2 Governo do Estado de Santa Catarina.....	84
4.1.3 Secretaria de Estado do Planejamento	89
4.1.4 Mecanismos Legais e Instrumentos de Planejamento.....	98
4.2 PROCESSOS DE FORMAÇÃO DA ESTRATÉGIA NO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA	104
4.2.1 Processo de formação de estratégia predominantemente deliberado (CA1)	105
4.2.2 Processo de formação de estratégia predominantemente emergente (CA2)	108
4.2.3 Processo de formação de estratégia predominantemente integrador (CA3)	110
4.3 ESTÁGIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ESTRATÉGIA.....	112
4.3.1 Estágio de pré-institucionalização (CA4)	112
4.3.2 Estágio de semi-institucionalização (CA5).....	115
4.3.3 Estágio de institucionalização plena ou total (CA6)	117
4.4 RELACIONANDO O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ESTRATÉGIA À TEORIA INSTITUCIONAL, NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	120
4.4.1 Processo de formação da estratégia deliberado e plenamente institucionalizado (P1)	120
4.4.2 Processo de formação da estratégia emergente e pré-institucionalizado (P2)	123
4.4.3 Processo de formação da estratégia integrador e semi-institucionalidade (P3)	127
5 CONCLUSÃO	132
REFERÊNCIAS	135
ANEXOS.....	142

1 INTRODUÇÃO

Para melhor compreensão do contexto em que a pesquisa se estabelece, bem como do que se pretende realizar, são apresentados: a delimitação do tema e a questão de pesquisa, o delineamento das proposições da pesquisa, os objetivos, geral e específicos, a justificativa para realização do estudo e, por fim, a estrutura do trabalho.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A estratégia tem sido assunto recorrente nos estudos organizacionais ao longo das últimas décadas. Indícios de discussões sobre o assunto são encontrados em diversos momentos da história, mas somente nas décadas de 1950 e 1960 passaram a tomar forma e se aproximar daquilo que se apresenta atualmente (HAMBRICK, 1980; HART, 1992; BULGACOV et al., 2007).

Além disso, a proliferação de estudos na área também resulta em uma ampla gama de conceitos e modelos disponíveis. Isso se torna ainda mais evidente quando se entende que a visão acerca da estratégia pode variar de acordo com o contexto situacional em que ela se estabelece (HAMBRICK, 1980).

De qualquer forma, independente da perspectiva, é unânime o entendimento de que a formação da estratégia é atividade inerente às organizações (MINTZBERG, WATERS, 1985; PEREIRA, 2010; ANDERSEN, 2013). A integração entre diferentes processos de formação da estratégia - deliberados, emergentes ou mistos (MINTZBERG, WATERS, 1985) - se cristaliza no modelo integrador proposto por Andersen (2013), por meio do qual a estratégia pode ser compreendida como o resultado da relação entre a intenção antecipadamente formalizada pela alta gestão e as iniciativas autônomas que emergem dos níveis operacionais (ANDERSEN, 2013).

Paralelamente, a Teoria Institucional surge para proporcionar explicações sobre como determinados ritos e comportamentos são difundidos entre atores sociais e organizacionais (DiMAGGIO, POWELL, 1983; SCOTT, 1995; TOLBERT, ZUCKER, 2012). Esse fenômeno pode ocorrer por meio de um mecanismo denominado isomorfismo e que, por sua vez, pode se dar por três diferentes meios,

quais sejam, coercitivo, normativo e mimético (DiMAGGIO, POWELL, 1983). Outra forma de observar e analisar a institucionalização se dá com base em seus processos – inovação, habitualização, objetificação e sedimentação – e seus respectivos estágios – pré-institucional, semi-institucional e institucionalização plena ou total (TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Características dos adotantes, ímpeto para difusão, atividade de teorização, variância na implementação e taxa de fracasso estrutural são fatores que podem influenciar diretamente a institucionalização (TOLBERT, ZUCKER, 2012).

De forma geral, esse processo de institucionalização se dá como uma forma de os atores organizacionais terem suas ações e estruturas legitimadas e socialmente aceitas (BERGER, LUCKMANN, 1967; MEYER, ROWAN, 1977; DIMAGGIO, POWELL, 1983; TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Assim como diversos campos das teorias organizacionais, os estudos tanto da estratégia, quanto da teoria institucional, também passaram por diferentes momentos e entendimentos. Um divisor de águas foi estabelecido pelos escritos de Barnard (1938) – incerteza como essência do ato de administrar – e, principalmente de Simon (1957) – racionalidade limitada do decisor. A partir deste momento, os estudos organizacionais, que eram predominantemente voltados à racionalidade plena do tomador de decisão, passaram a admitir outras perspectivas (TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Quando se trata de gestão pública, pode-se fazer uma analogia entre as organizações privadas e sua necessidade de atendimento dos desejos dos clientes e as organizações públicas e a necessidade de atender aos anseios da população (LYNN JR, 2010). Afinal, sob uma perspectiva mais simplista e generalista, o cidadão nada mais é do que o usuário dos serviços prestados pelo ente público, como uma contrapartida pelos tributos pagos periodicamente.

Conforme constante na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, é objetivo fundamental do Estado: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Apesar de não estar inserida em um ambiente concorrencial, a organização pública tem a obrigação – seja ética, moral e/ou legal – de oferecer à população a contraprestação pelos impostos recolhidos da melhor maneira possível, uma vez que as pessoas estão cada vez mais conscientes e, conseqüentemente, exigentes. Além disso, outro ponto que deve ser considerado é o fato de que, apesar de não sofrer influência de variáveis que são recorrentes quando se analisa o mercado, a gestão pública está inserida em um contexto onde outras forças se apresentam e tendem a afetar o rumo das ações governamentais (LYNN JR, 2010).

O que se observa, portanto, é que a ação (ou a decisão) pública está condicionada tanto a fatores normativos, de acordo com o que é previsto nas Constituições e Leis que regem o Estado, como também é afetada por fatores sociais, tanto dos indivíduos, quanto das organizações e arranjos que formam a sociedade. Essa inter-relação entre organização e ambiente encontra ressonância nos estudos acerca da Teoria Institucional, principalmente no que tange o processo de institucionalização e legitimação dos processos e das estruturas (SELZNICK, 1957; BERGER, LUCKMANN, 1967; MEYER, ROWAN, 1977; DIMAGGIO, POWELL, 1983, TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Todavia, existe uma percepção generalizada por parte da população, especialistas em gestão, meios de comunicação, etc., de que o governo não atende às demandas provenientes da sociedade de maneira satisfatória. Críticas quanto à má aplicação dos recursos públicos são recorrentes.

Portanto, em uma análise inicial, quando aborda-se o fator estratégia e se contrasta com a gestão pública, teoria e prática tendem a apresentar um afastamento entre si, já que, apesar de o Estado ter a obrigação de aplicar os recursos públicos de maneira efetiva, nem sempre a sociedade consegue enxergar com clareza ou saciedade a consecução de tais ações.

Partindo para um universo mais restrito, o Estado de Santa Catarina está localizado em uma das regiões mais desenvolvidas do país¹, apresenta indicadores acima da média nacional² e, mesmo assim,

¹ De acordo com relatório da ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, os três estados da região sul do Brasil – Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul – encontram-se entre as seis

seu governo não está isento de cobranças oriundas dos mais diversos atores da sociedade. Afinal, enquanto as demandas dos cidadãos são perenes, os recursos para a manutenção do Estado e execução de suas ações são limitados.

Tanto os órgãos governamentais, como as empresas privadas, precisam ter suas estratégias bem delineadas para que, com base nelas, comece a desdobrar cada tema em ações menores, de modo a garantir que a realização de cada etapa culmine no atendimento pleno das necessidades das pessoas. A importância de se estabelecer um plano que guie as ações do ente público é significativa, objetivando o atingimento de metas, e utilizando de maneira eficiente e racional os recursos de que dispõe. De maneira concomitante, outros fatores podem influenciar o processo de formação da estratégia, interferindo no contexto situacional em que planos são inicialmente deliberados. Assim, situações que emergem ao longo do curso da ação também devem ser administradas e, consequentemente, consideradas no processo de formação da estratégia (MINTZBERG, WATERS, 1985; ANDERSEN, 2013).

Diante do cenário exposto, formula-se a seguinte questão de pesquisa: **como se dá o processo de formação e institucionalização da estratégia, no contexto governamental do Estado de Santa Catarina?**

1.2 OBJETIVOS

A partir da questão de pesquisa apresentada, formulam-se para este estudo, os seguintes objetivos, geral e específicos.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar de que forma ocorre o processo de formação e de institucionalização da estratégia no contexto governamental do Estado de Santa Catarina.

unidades da federação mais envolvidas, ocupando, respectivamente, a 3ª, 5ª e 6ª colocações.

² Ainda conforme o relatório da ONU, o IDHM do Brasil é de 0,727, posicionando-se abaixo do índice apresentado por dez das 27 unidades da federação. Santa Catarina apresenta um índice de 0,774.

1.2.2 Objetivos específicos

Tendo sido o objetivo geral definido, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) caracterizar o contexto governamental do Estado de Santa Catarina;
- b) identificar e descrever processos de formação da estratégia no Governo do Estado de Santa Catarina;
- c) verificar os estágios de institucionalização do processo de formação da estratégia;
- d) relacionar o processo de formação da estratégia à teoria institucional, no contexto governamental do Estado de Santa Catarina.

1.3 JUSTIFICATIVA

Diversos são os motivos que se mostram pertinentes quando do desenvolvimento de uma dissertação de mestrado.

Sob a perspectiva do pesquisador, é essencial para que, além de atender ao requisito do programa, permita aprofundar a análise de uma organização e verificação empírica de situações observadas nas pesquisas preliminares, relativas ao processo de formação da estratégia na administração pública.

No campo da produção acadêmica, permite a geração de novas ideias e geração de conhecimento relativo ao estudo da estratégia quando inserida no contexto da gestão pública. Além disso, quando pesquisados os trabalhos publicados nos últimos anos sobre a discussão da estratégia e sua institucionalização no setor público, verifica-se a existência de um número pequeno de publicações. Uma busca pelos termos “estratégia”, “institucional” e “governo”, bem como suas variações, em plataformas como Spell, Scielo, DOAJ, entre outros, apontam para algumas poucas dezenas de trabalhos relacionados e que, com aplicação de um filtro analítico quanto ao seu conteúdo, são reduzidos a cerca de seis publicações. Portanto, trabalhos como os de Vilarinho (2004), Albuquerque-Filho e Machado-da-Silva (2009), Russo et al (2012), Justen e Moretto Neto (2013), Angelis (2013) e Cechelaine et al (2013), ao mesmo tempo em que abrem caminho para a discussão,

indicam que ainda existe uma lacuna a ser explorada por pesquisadores do tema.

Não menos importante, a viabilidade também é fator preponderante na realização do trabalho. Boa parte dos dados é de domínio público, bem como os principais gestores públicos envolvidos nos processos de formação da estratégia demonstram interesse no atendimento de futuras demandas relacionadas ao estudo.

Por fim, justificativa importante é tratar de questões sobre gestão pública, em um momento de crise política na administração pública federal e nas unidades da federação que a compõem, e que causa repercussão em nível mundial, colocando o Brasil em xeque quando se trata de relações com este setor.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está desenhado de forma a permitir que o leitor transite pela discussão trazida, com base na sustentação teórica, por meio da apresentação das teorias e conceitos mais relevantes. Neste sentido, o trabalho está configurado dentro da seguinte estrutura lógica:

- a) introdução: contendo a delimitação do tema e a contextualização da situação que abriga a pesquisa, especificação do problema de pesquisa e seus desdobramentos nos objetivos geral e específicos, e justificativa;
- b) revisão de literatura: neste item foram utilizadas as reflexões dos principais autores que tratam de cada um dos temas que compõem a base de sustentação teórica do estudo. Cabe relembrar que a discussão dos pressupostos teóricos está orientada para os temas relativos à estratégia e sua formação, à teoria institucional e ao papel do estado aliado à gestão pública;
- c) procedimentos metodológicos: são descritos os procedimentos utilizados para a elaboração do trabalho, tomando como premissa a existência de coerência entre as bases epistemológicas e paradigmáticas e os métodos e estratégias de pesquisa utilizados;
- d) apresentação e análise dos dados: tal capítulo é composto pela apresentação dos dados obtidos por meio da pesquisa *in*

loco, com as respectivas análises e que permitiram estabelecer uma relação entre a revisão teórica e os fatos observados no ambiente organizacional;

- e) considerações finais: apontamento das principais conclusões, que são produto da análise dos resultados, incluindo proposituras para aprofundamento da discussão, mediante sugestão de elaboração de trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentados os principais temas abordados ao longo da elaboração do trabalho. Revisitando os autores relevantes de cada área do conhecimento, procurou-se apresentar as principais contribuições apresentadas sobre a Estratégia, a Teoria Institucional e a Gestão Pública. Assim, pretende-se estabelecer as bases que visam à sustentação teórica para a discussão acerca do problema previamente estruturado.

2.1 ESTRATÉGIA

É ponto comum que existem várias abordagens sobre o que é estratégia, como ela funciona, para que serve e outros fatores que divergem de acordo com o autor analisado. Ao longo deste trabalho, procurou-se apresentar os ensinamentos apresentados pelos principais autores relacionados ao tema.

O termo estratégia, por quase dois mil anos, limitou-se basicamente ao uso na área militar, tendo suas primeiras aplicações na área da administração de empresas em meados do século 20, possivelmente pelo uso da expressão “*business policy*” (HAMBRICK, 1980; HOSKINSSON et al., 1999; ANDERSEN, 2013).

Hoje, sabe-se que a estratégia é fundamental para a busca pela sobrevivência no mercado, assim como era essencial nos tempos das antigas guerras, onde os melhores estrategistas obtinham os melhores resultados.

A seguir, tratar-se-ão de conceitos em que a estratégia é concebida, as principais diferenças e semelhanças, além de conceitos e modelos mais específicos e que possam ser observados na realidade que se pretende analisar.

2.1.1 Estratégia: evolução e conceitos

A estratégia pode ser vista diferentemente, de acordo com o referencial de cada autor. Isso se torna mais evidente quando se entende que a estratégia, de acordo com Hambrick (1980), pode ter seu conceito influenciado pelas diferentes situações e dimensões em que é concebido

o que, conseqüentemente, dificulta o estabelecimento de consensos (HAMBRICK, 1980).

Conforme mencionado anteriormente, indícios de discussões sobre o assunto são encontrados em diversos momentos da história, mas somente nas décadas de 1950 e 1960 passaram a tomar forma e se aproximar daquilo que é visto atualmente (HAMBRICK, 1980; HART, 1992; BULGACOV et al., 2007).

Bulgacov et al. (2007) apresentam um levantamento acerca da evolução do pensamento no campo da estratégia, conforme se observa no Anexo I. Nele, são colocadas as principais manifestações da estratégia ao longo da história, tendo início nas estratégias de guerras milenares de Sun Tzu, passando pelos principais pensadores do tema nas décadas compreendidas entre 1950 e 1990, até aqueles que são citados como tendências, como Richard Whittington (1996) e Paula Jarzabkowski (2005) (BULGACOV et al., 2007).

Chandler (1962), na década de 1960, já colocava a estratégia como algo que descrevia a ligação essencial entre a organização e o ambiente.

Ansoff (1965), por sua vez, afirmava que as regras de decisão e as diretrizes que permitem o crescimento ordenado e com lucros de uma empresa caracterizam a estratégia (ANSOFF, 1965, p.87). Essa visão, com abordagem mais gerencialista, predominou durante muito tempo sobre as demais abordagens até então existentes.

Em uma tentativa de conciliar as diversas visões existentes, Hambrick (1980), no início da década de 1980, apresenta a discussão acerca dos variados conceitos e propostas para a discussão da estratégia. Para ele, a estratégia também pode ser entendida como um padrão de decisões relevantes que (i) guia a organização em seu relacionamento com o meio em que está inserida; (ii) afeta a estrutura e os procedimentos da organização e; (iii) afeta a performance da organização (HAMBRICK, 1980).

Porter (1989) argumenta que a estratégia consiste em selecionar um conjunto de atividades em que a organização será excelente, criando a diferenciação sustentável no mercado. Isso pode consistir em fornecer aos clientes um maior valor do que os concorrentes ou em fornecer valor comparável, porém com um custo mais baixo que os concorrentes. Sua solução é ser diferente. Portanto, o autor sugere que as empresas escolham sempre um conjunto diferente de atividades em relação aos

concorrentes para fornecer um conjunto único de valor. Além disso, o autor alerta que, para as empresas serem diferentes de seus concorrentes, precisam fazer escolhas, ter foco e saber o que fazer e o que não fazer (PORTER, 1989).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 17) apresentam uma definição diferente, ao afirmarem que a estratégia nada mais é do que um padrão. Entende-se, por padrão, como a manutenção do comportamento de uma organização em um determinado horizonte de tempo. Complementam ainda tal visão determinando que a estratégia pode ser fruto de situações vivenciadas no passado (aprendizado) ou de intenções pretendidas para o futuro (MINTZBERG, 1994; MINTZBERG, AHLSTRAND, LAMPEL, 2000).

Whittington (2002, p. 3) delimita as reflexões sobre a estratégia em quatro abordagens: a clássica, a evolucionária, a processualista e a sistêmica. Suas ideias quanto a estas abordagens podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- a) clássica: mais antiga e aquela que predomina sobre as demais. A estratégia é vista como um processo racional de cálculos e análises deliberadas;
- b) evolucionária: toma como base a evolução biológica das espécies. As organizações são vistas, de forma análoga à natureza, como participantes de um ambiente que pouco pode ser controlado ou previsto. Logo, o sucesso está muito mais ligado a um processo de seleção natural e as estratégias emergem conforme as necessidades;
- c) processualista: também entendem que o ambiente é muito mais dinâmico do que a capacidade das organizações em se planejarem. Navega entre a clássica e a evolucionária, determinando que a estratégia nasce de um processo pragmático de aprendizado e comprometimento;
- d) sistêmica: valorizam a estratégia mais que as abordagens evolucionária e processualista. Entende que a estratégia é um reflexo de um sistema do qual a organização participa e, portanto, age de acordo com o meio tanto quanto o influencia.

Em outra definição, a estratégia pode ser entendida como a forma pela qual a organização lança mão de seus pontos favoráveis

(presentes e potenciais), visando à consecução de metas, sem, com isso, desconsiderar o ambiente que a cerca (PEREIRA, 2010, p. 47).

De forma sintética, Pereira (2010, p. 119) afirma que as organizações passaram a utilizar o termo estratégia para representar a forma que se comportam e agem dentro do meio no qual estão inseridas. E vai além ao enfatizar que todas as organizações possuem estratégia, o que diferencia é a existência de formalização ou não, de coerência ou não (PEREIRA, 2010, p. 123).

Portanto, conforme se pode observar, a estratégia possui variados entendimentos, de acordo com os autores e contextos dentro dos quais estabeleceram suas ideias. Entretanto, ressalta-se a unanimidade quanto à importância que o tema apresenta no universo organizacional.

2.1.2 Processo de formação da estratégia

A organização também é constituída por contatos pessoais e suas interações, que são considerados igualmente importantes para a criação de normas sociais de apoio. Ou seja, a autoridade pode ser conquistada somente quando a comunicação interna é consistente com um propósito organizacional aceitavelmente abrangente. Este, por sua vez, faz da formação da estratégia uma função da moralidade na governança executiva. Selznick (1957) dá suporte a esta visão ao afirmar que “a definição de objetivos institucionais não pode estar dissociada do enunciado de princípios de gestão. Definição de objetivos, se for institucionalmente significativa, é enquadrada na linguagem do caráter ou identidade, ou seja, nos diz o que nós temos que fazer de modo a nos tornarmos aquilo que queremos ser”. Resumindo, missão, propósito e valores constituem pilares de processos de formação de estratégia efetivos (SELZNICK, 1957; ANDERSEN, 2013, p.5).

O modelo de gestão estratégica tenta estabelecer uma sequência lógica de etapas, analisando o contexto ambiental e formulando uma estratégia “ótima” para uma subsequente busca através da implementação ordenada, como membros da organização executam os passos da estratégia delineados no plano estratégico. Ou seja, assume-se que os gestores se encontram em uma posição de onde podem determinar um caminho estratégico futuro e imaginar uma série de ações que farão as intenções planejadas se tornarem realidade. Da mesma

forma, quando tenta-se analisar desenvolvimentos organizacionais depois do fato, geralmente supõe-se que as ações observadas surgiram da base de um grande plano inicial trazido à vida nos escritórios dos executivos. Entretanto, quando o desenvolvimento da estratégia é estudado como um padrão em uma linha de decisões, se tem frequentemente revelado um amálgama menos ordenado de eventos estratégicos. Consequentemente, a realidade é que muito da estratégia como desenvolvida no processo de planejamento estratégico nunca é realizado pela organização por causa de mudanças nas condições do ambiente ou hipóteses iniciais parecem não se sustentar assim que passa a executar os passos da ação estratégica. Ou seja, uma parte substancial da estratégia pretendida pode acabar como estratégia não realizada. Já uma organização observadora e responsiva será capaz de reagir às mudanças do ambiente conforme se revelam, e que podem frequentemente ocorrer de forma abrupta e inesperada (ANDERSEN, 2013).

Indo mais além, a empresa será capaz de responder às mudanças das circunstâncias e explorar novas oportunidades de negócios que surgirem das mudanças das condições de competição, os efeitos dessas ações responsivas podem ser entendidos como estratégia emergente. Consequentemente, o produto da estratégia observada após os fatos já terem acontecido, também conhecido como estratégia realizada, vai compreender elementos da estratégia deliberada pensada no processo de planejamento estratégico combinada com iniciativas estratégicas que emergirem da implementação ou execução em curso das atividades de negócios. Essa inter-relação entre estratégias pretendida e realizada pode ajudar a complexidade do processo de formação da estratégia (ANDERSEN, 2013, p.17-18).

2.1.2.1 Estratégias deliberadas e emergentes

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 18) apontam para a existência de uma forma para a categorização das estratégias. Para os autores, as estratégias se dividem entre:

- a) estratégias deliberadas realizadas: compreendem um conjunto de intenções que podem ser realizadas ao longo do tempo;

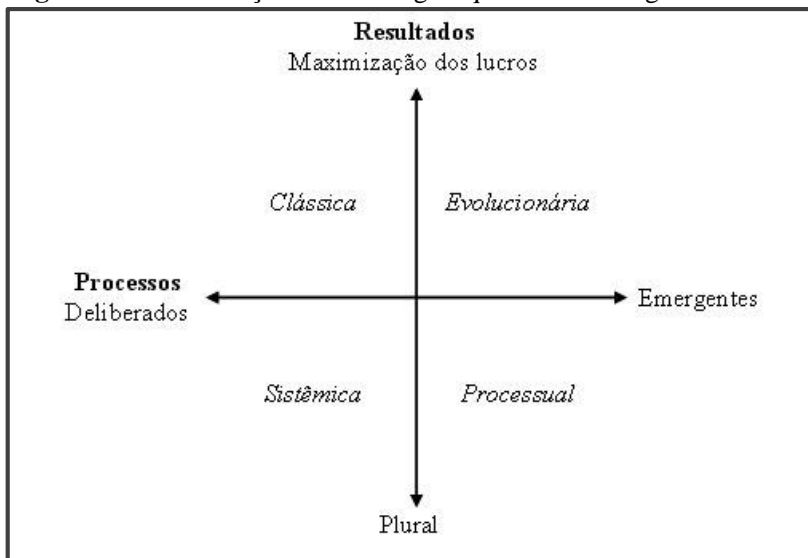
- b) estratégias deliberadas irrealizadas: são aquelas que estão inseridas em um conjunto de intenções pretendidas, mas não podem ser realizadas ao longo do tempo;
- c) estratégias emergentes: surgem ao longo do curso da ação, ou seja, não estavam inseridas no rol de intenções pretendidas inicialmente.

Whittington (2002), ao classificar as abordagens inerentes à estratégia, conforme mencionado anteriormente, estabelece uma relação entre elas, alocando-as em quadrantes que são separados por dois eixos: resultados e processos.

No eixo vertical, deve-se observar a organização quanto aos resultados a que ela se propõe, situando-se entre a maximização de lucros (resultados estritamente financeiros) e a pluralidade de resultados, ou seja, distanciando-se da exclusividade do foco no resultado econômico e aproximando-se de outras perspectivas em termos de resultados (WHITTINGTON, 2002, p. 2).

Posicionando-se de forma perpendicular encontra-se o eixo inerente aos processos. Assim como no caso anterior, a organização deve ser compreendida em algum lugar entre os polos, antagonizados pelos processos emergentes ou deliberados. Aqui, mede-se o quanto as ações da organização são impulsionadas por decisões pensadas (deliberadas) ou são fruto de acidente, confusão ou inação (emergentes) (WHITTINGTON, 2002, p. 2).

A Figura 1 apresenta o modelo proposto por Whittington (2002).

Figura 1 – Classificação das estratégias quanto à abordagem

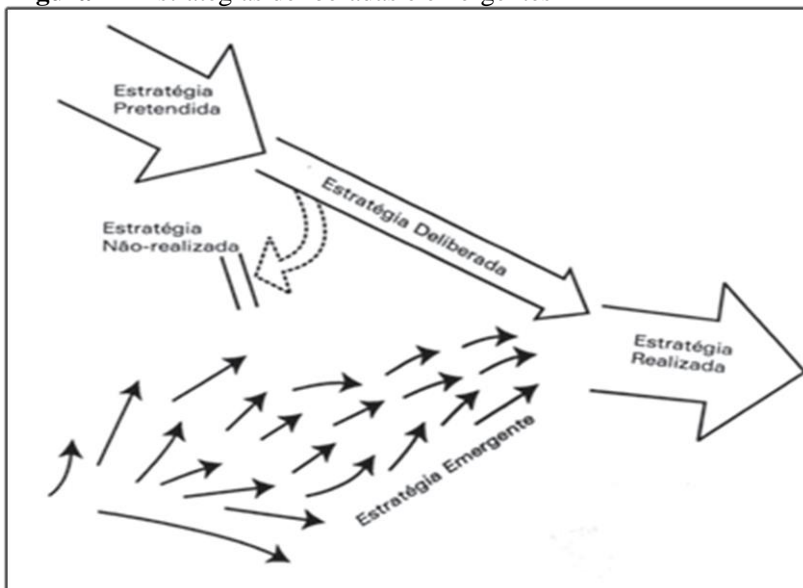
Fonte: Whittington, 2002

Com base em tal modelo, percebe-se, portanto, que, sob a perspectiva dos resultados, as abordagens clássica e evolucionária tendem a pensar a estratégia de modo a buscar a maximização dos resultados, enquanto para as abordagens sistêmica e processual predomina a visão da busca por resultados plurais. Quando analisada sob o prisma dos processos, os agrupamentos se alteram, de modo a colocar as abordagens clássica e sistêmica convergindo para a deliberação de processos relativos à formulação da estratégia, e, de maneira contraposta, as abordagens evolucionária e processual tendendo a perceber a estratégia como fruto do acaso. O autor complementa a análise determinando que a adoção dos eixos em tela visa à resposta de para que serve a estratégia (resultados) e como ela é desenvolvida (processos) (WHITTINGTON, 2002, p. 2).

A visão apresentada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), entretanto, determina que essas divisões, quando da observação de sua aplicação em situações práticas, não se dá de forma tão isolada. Ou seja, nenhuma estratégia deliberada é exclusivamente deliberada, tanto quanto nenhuma estratégia emergente é exclusivamente emergente. Para os autores, elas surgem quase sempre paralelamente, de modo a se

complementarem. Desta forma, cria-se o entendimento de que as estratégias são formuladas (deliberadas) ao mesmo tempo em que formam-se como consequência de situações que não são controladas pelo decisor (emergentes) (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000, p. 18). Tal reflexão pode ser mais facilmente compreendida a partir do esquema proposto na Figura 2, que ilustra a relação entre as estratégias estabelecidas de maneira deliberadas e aquelas que emergem.

Figura 2 – Estratégias deliberadas e emergentes



Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 19)

Apreende-se do esquema elaborado pelos autores que da intenção pretendida pela organização, é elaborada uma estratégia formal e, por conseguinte, entendida como deliberada. Deste vetor, observa-se a indicação de propostas que não são executadas e, assim são classificadas como estratégia (deliberada) não realizada. Todavia, ao longo de sua implementação, a estratégia deliberada pode ser constantemente influenciada por situações imprevistas, mas que demandam resposta por parte da organização, constituindo por sua vez a estratégia que emerge ao longo do processo. O produto da ação (estratégia realizada), portanto, é o resultado da relação entre as estratégias deliberadas (originadas na

intenção de quem planeja) e as estratégias emergentes (surgem no curso da ação) (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000).

2.1.2.2 Planejamento estratégico

Uma vez tendo estabelecido alguns entendimentos e premissas sobre estratégia, faz-se necessário também abordar a discussão com relação a um de seus desdobramentos: o planejamento estratégico.

As primeiras ideias sobre o processo de planejamento no universo organizacional surgem com Frederick Taylor, e sua intenção em começar a perceber tal universo por meio da perspectiva de métodos científicos cartesianos e Henri Fayol, fundados da Teoria Clássica da Administração (PEREIRA, 2010, p. 7).

2.1.2.2.1 Principais conceitos e características

Planejamento estratégico é um processo composto pela análise sistemática, por parte da organização, de seus pontos fracos e pontos fortes, do meio em que está inserido e suas respectivas oportunidades e ameaças, visando à formulação de um conjunto de ações ou caminhos para elevar sua competitividade ou capacidade de resolver problemas. (PEREIRA, 2010, p. 47). Do conceito supracitado, destaca-se o termo “processo”.

Ainda para Pereira (2010, p. 46), o planejamento pode ser entendido como a “formulação sistemática de estratégias, ações estratégicas e a escolha da melhor ação no momento certo para a organização e por isso pode até ser confundido com o processo de tomada de decisões”.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 51) resumem um conjunto de premissas relativas ao que denominam escola do planejamento:

- a) as estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklists* e apoiada por técnicas;
- b) a responsabilidade de todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, está com os planejadores;

- c) as estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas através da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

Andersen (2013) acompanha a literatura em geral ao afirmar que o planejamento estratégico, ao considerar a declaração de missão, análise interna, análise externa e análise SWOT, pode auxiliar os decisores quanto às ações a serem tomadas no futuro. Neste sentido, a elaboração de um plano formal permite que se pense de forma antecipada em todas as coisas que precisam ser feitas de modo a realizar com sucesso a estratégia deliberada (ANDERSEN, 2013).

2.1.2.2.2 Críticas e ressalvas ao planejamento estratégico

O campo de estudo do planejamento estratégico possui muitos pesquisadores e defensores. Entretanto, conta também com críticas que devem ser consideradas quando da discussão do tema.

Uma das mais contundentes diz respeito ao alinhamento de questões de ordem paradigmática e epistemológica. O uso do planejamento estratégico como forma de conduzir as ações organizacionais reduz o papel do decisor ao perfil de homem econômico, algo que vai contra o que estabelece as teorias mais recentes acerca da racionalidade limitada do decisor (BARNARD, 1938; SIMON, 1957; MINTZBERG, 1994; WHITTINGTON, 2002).

Henry Mintzberg (1994), que em alguns de seus manuscritos, como em “Ascensão e queda do planejamento estratégico”, aponta uma série de fatores que colocam esta fórmula de construção da estratégia em xeque. Principalmente porque, para ele, o planejamento está relacionado à análise, ao passo que a estratégia está relacionada à síntese. Quer dizer, a estratégia não seria fruto de um processo formal (planejamento estratégico) e sim o produto de um aprendizado (MINTZBERG, 1994).

Whittington (2002, p. 19) ressalta para o fato de que a abordagem clássica de estratégia, que privilegia o planejamento estratégico de longo prazo, deposita grande confiança na capacidade de condução e resolutividade do gestor e que, talvez por isso, ainda exerça tamanha influência nos executivos de hoje em dia. O autor ainda alerta para que o excesso de formalização presente nos processos de

planejamento estratégicos, oriundo da vertente clássica, não dominem as ações dos membros de uma organização, de modo a conduzi-los a uma inércia organizacional (WHITTINGTON, 2002, p. 141).

Pereira (2010, p. 50-51) também alerta para o fato de que o planejamento estratégico deve ser discutido e implementado com parcimônia, visto que, além de seus inúmeros benefícios, também apresenta suas limitações (ou desvantagens). Dentre elas, cita-se:

- a) resistência interna: principalmente por parte de membros da organização, que podem ver em tal processo uma ameaça as suas posições ou alteração do *status quo*;
- b) capacitação gerencial: quando do processo de implementação de planejamento estratégico, o mesmo deve ser sempre conduzido por (ou com) participantes da organização. Um dos maiores erros é permitir sua implementação por consultores externos à mesma;
- c) desafio: o planejamento se constitui em um grande desafio e o novo pode, muitas vezes, assustar a organização (e seus membros);
- d) limitações do processo: a forma como ele é construído (*top-down* – limitado à cúpula; *bottom-up* – com membros de todos os níveis; ou misto – representantes de toda a organização, incluindo as coalizões dominante formal e dominante informal) pode acarretar em limitações, tanto em sua concepção, quanto na implementação;
- e) dispendioso: por se tratar de um processo de longo prazo, certamente demandará recursos materiais, temporais, humanos, financeiros, etc., que muitas vezes podem ser de difícil disponibilização.

Durante muito tempo essa abordagem baseada na racionalidade, e que é mais comumente representada pela figura do planejamento estratégico, predominou. E, indo mais além, esta ainda é a visão tida por muitas pessoas e organizações como sendo a cristalização da estratégia. Entretanto, conforme novas visões e modelos continuam a surgir e influenciar a abordagem mais convencional, sabe-se que a crescente complexidade e velocidade em que as mudanças tem ocorrido demandam maior profundidade nas análises de modo a vencer os desafios estratégicos (ANDERSEN, 2013).

Observa-se, portanto, que as teorias a respeito da formação da estratégia devem ser analisadas e utilizadas com parcimônia, sempre se levando em consideração os aspectos da realidade em que se pretende considerá-las.

2.1.3 Tipos de estratégia e o processo integrador de formação de estratégia

O que na literatura recente se apresenta como modelo ou processo integrador representa o entendimento de estudos que foram publicados nas últimas décadas. Mintzberg e Waters (1985), em artigo que trata das estratégias deliberadas e emergentes, apresentam uma tipologia que engloba oito diferentes perspectivas para o processo de formação da estratégia, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Descrição sumária dos tipos de estratégias

Estratégia	Principais características
Planejada	A estratégia se origina nos planos formais, com intenções precisas, formuladas e articuladas pela alta direção, resguardada por mecanismos de controle formais, visando a garantia de uma implementação sem surpresas, em um ambiente controlável e previsível. Estratégias mais deliberadas.
Empreendedora	A estratégia nasce de uma visão central, com intenções pessoais e não articuladas do líder e, portanto, adaptável a novas oportunidades; organização sob controle pessoal do líder. Estratégias relativamente deliberadas, mas que podem emergir.
Ideológica	A estratégia nasce a partir de crenças compartilhadas, com intenções que representam a visão coletiva, de forma inspiradora e quase imutável, controlada normativamente por meio de doutrinação e/ou socialização. A organização conta com estratégias preferencialmente deliberadas.
Guarda-chuva	A estratégia se origina com restrições, tendo a liderança controle parcial das ações organizacionais, com definição das fronteiras estratégicas ou zonas em que cada ator pode responder às próprias forças ou complexo, possível imprevisão do meio. Estratégias são parcialmente deliberadas, parcialmente deliberadamente emergentes e parcialmente emergentes. (cont.)

Estratégia	Principais características
(cont.) Processual	A estratégia é originada em processo, com controle dos aspectos processuais da estratégia (contratação, estrutura, etc.), permitindo que aspectos do conteúdo sejam conduzidos por outros atores. Estratégias são parcialmente deliberadas, parcialmente deliberadamente emergentes e parcialmente emergentes.
Desconexa	A estratégia nasce em enclaves, com atores pouco comprometidos com o resto da organização produzindo padrões por meio de ações próprias contrárias às intenções comuns. Estratégias são organizacionalmente emergentes, independente de deliberação dos atores.
Consensual	A estratégia surge no consenso, mediante ajuste mútuo, atores convergem em padrões que se perpetuam na falta de intenções comuns. Estratégias predominantemente emergentes.
Imposta	A estratégia se origina no ambiente, que dita os padrões das ações tanto por imposição quanto por escolha da organização. Estratégias predominantemente emergentes, embora possam ser internalizadas pela organização e se tornarem deliberadas.

Fonte: adaptado de Mintzberg e Waters (1985)

A classificação apresentada por Mintzberg e Waters (1985) considera a influência das estratégias deliberadas e emergentes com maior ou menor intensidade dentro de cada tipo. Desta forma, quando observada sob a lente das estratégias deliberadas e emergentes, a tipologia estabelecida pelos autores poderia ser percebida em três grandes grupos.

No primeiro, entrariam os tipos de estratégia predominantemente deliberadas, como a **planejada**, a **empreendedora** e a **ideológica**. Em um segundo agrupamento, poderiam ser consideradas aquelas em que prevalece o processo emergente de formação da estratégia, como as estratégias **desconexas**, **consensuais** e **impostas**. Por fim, se enquadrariam as estratégias que apresentam um processo misto, como a do tipo **guarda-chuva** e a **processual**. Neste último grupo, as estratégias podem ser parcialmente deliberadas, parcialmente deliberadamente emergentes e parcialmente emergentes (MINTZBERG; WATERS, 1985).

Importante se faz destacar que o estabelecimento de categorias parte da premissa que as duas formas – deliberada e emergente – constituem polos de um continuum, preenchido por processos que tendem a se afastar ou se aproximar de cada polo conforme são concebidos no ambiente organizacional (MINTZBERG; WATERS, 1985).

Outra visão acerca das tipologias de estratégias é estabelecida por Hart (1992). Em um estudo sobre os processos de formação de estratégia, o autor propõe uma forma diferente para classificar e agrupar as diversas tipologias identificadas naquela época (HART, 1992).

Fazendo uso de fatores como missão, visão, objetivos, estratégia, estrutura, sistemas, processos e pessoas, Hart (1992) estabelece cinco tipos de estratégias: comando, simbólico, racional, transacional e generativo.

No **modo comando**, o controle na organização é exercido fortemente por um indivíduo ou por um grupo. A estratégia surge de um processo consciente e estabelecido pela alta direção. Portanto, as estratégias são deliberadas, completamente formadas e prontas para implementação, tendo na pessoa com maior nível hierárquico o papel de comandante, ao passo que os demais atores surgem como meros executores (HART, 1992).

No **modo simbólico**, parte-se do estabelecimento da visão e da missão da organização por parte da alta direção. A visão dá sentido às ações e propicia aos colaboradores um senso de pertencimento ou identidade. Este modo também requer a definição de uma missão de longo prazo, que visa impulsionar a ação de todos para realizações maiores. O papel da alta gestão é inspirar (HART, 1992).

O **modo racional** busca ser compreensivo quanto ao seu escopo. Há um grande número de informações à disposição. É mais visível a separação entre os fins e os meios e a estrutura tende a acompanhar a estratégia. Outro ponto relevante é que esse tipo de processo é geralmente institucionalizado por meio de um planejamento estratégico formal, que pode ser baseado em análise do ambiente, dos concorrentes, etc. Para garantir o sucesso em sua execução, os atores organizacionais são constantemente condicionados a agirem conforme se deseja e monitorados quanto aos planos estabelecidos. Como premissa básica, considera-se que a alta direção é capaz de lidar com o máximo de dados possíveis para a construção da estratégia.

Outro **modo** que é definido é o **transacional**. Sua essência reside na construção da estratégia com base em interação e aprendizado, mais do que na execução de planos pré-estabelecidos. Fatores como a racionalidade limitada do decisor e a incerteza ambiental servem para limitar a capacidade do da alta gestão quanto à separação da formulação e da implementação da estratégia. A estratégia é construída mediante diálogo entre os principais atores intra e extra organizacionais, tendo a comunicação um papel importante no processo. O papel da alta direção se define como o de facilitadores do processo de construção (HART, 1992).

Por fim, aparece o **modo generativo**, que está relacionado à autonomia comportamental dos atores organizacionais. A estratégia surge por meio de manifestações de empreendedorismo por parte dos atores em todos os níveis organizacionais, cabendo à alta direção o acompanhamento e a análise das ideias que emergem. A propensão ao risco e o encorajamento da inovação são nutridos constantemente, por parte dos patrocinadores. Pode-se dizer que este tipo de processo de formação de estratégia envolve o ajuste da estratégia em andamento de modo a refletir o padrão altamente inovador que emerge de baixo (HART, 1992).

O formato proposto por Hart (1992) considera que o melhor caminho consistiria na capacidade de combinação de dois ou mais tipos ou ainda na capacidade da organização de se adaptar às situações conforme elas se revelam.

2.1.3.1 Processo integrador de formação de estratégia

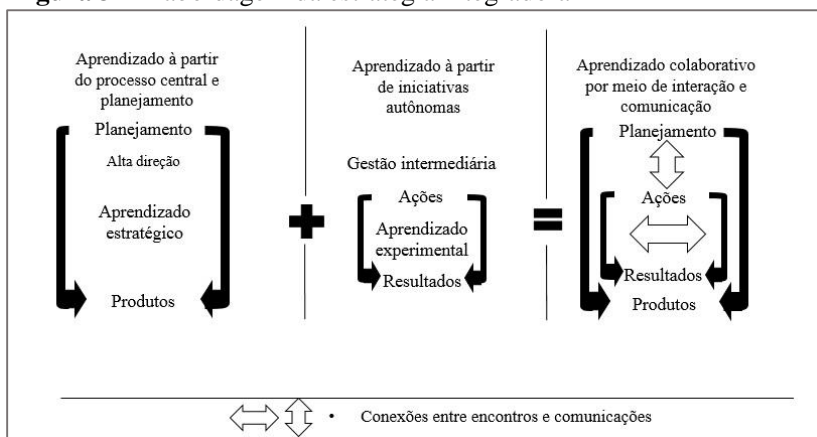
Como se pode observar, alguns estudos têm apresentado uma abordagem que visa conciliar os processos de formação de estratégias emergentes e os processos de formação de estratégias deliberados em um único processo (MINTZBERG, WATERS, 1985; HART, 1992), denominado, conseqüentemente, como processo integrador (LAVARDA et al., 2011; ANDERSEN, 2013).

Amparado na missão e nos objetivos gerais da organização um planejamento central é estabelecido e serve como referência para a mesma ao longo do tempo. Geralmente ele também servirá para direcionar a utilização dos recursos e do orçamento pela organização. De maneira concomitante, deixa-se uma margem de atuação para que os

colaboradores, em todos os níveis organizacionais – cada qual com seus graus de responsabilidade e autonomia – possam desenvolver iniciativas em suas áreas de atuação (ANDERSEN, 2013).

A perspectiva integradora percebe a formação da estratégia como um processo em que as atividades da organização moldam e geram a estratégia realizada ao longo do tempo. O processo integrador de formação da estratégia compreende o planejamento formal conduzido de acordo com os padrões cíclicos estruturais de atividades, assim como o desenvolvimento informal de ideias e soluções que emergem dos indivíduos no nível operacional, conforme as condições ambientais se alteram (ANDERSEN, 2013), conforme pode ser observado no modelo da Figura 3.

Figura 3 - A abordagem da estratégia integradora



Fonte: adaptado de Andersen (2013)

Andersen (2013) propõe que a estratégia realizada nada mais do que a soma entre o processo central de planejamento, que é conduzido pela alta gestão; e as ações que surgem das iniciativas autônomas, geralmente nos níveis intermediários e operacionais.

2.2 TEORIA INSTITUCIONAL

Em linhas gerais, a Teoria Institucional trata da forma pela qual as organizações se relacionam socialmente (e com o ambiente),

considerando e incorporando ritos e comportamentos que emanam dos atores e tidos como aceitáveis (SELZNICK, 1957; BERGER, LUCKMANN, 1967; MEYER, ROWAN, 1977; DIMAGGIO, POWELL, 1983, TOLBERT, ZUCKER, 2012). Geralmente, esse movimento ocorre em busca de legitimação por parte dos demais atores sociais (BERGER, LUCKMANN, 1967; MEYER, ROWAN, 1977; DIMAGGIO, POWELL, 1983; TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Conforme se observa na literatura disponível, a teoria tem suas raízes estabelecidas em outras áreas de conhecimento e muitas décadas antes de ser compreendida como uma teoria propriamente dita. Seus primeiros indícios remontam à década de 1940, com os estudos de Robert Merton sobre sociologia nas organizações. Entretanto, somente com a publicação de estudo elaborado por Meyer e Rowan (1977) foi que o campo dos estudos organizacionais com enfoque na institucionalização passou a ter maior atenção por parte de acadêmicos e pesquisadores, e outros textos proliferaram (TOLBERT e ZUCKER, 2012). Todavia, Machado-da-Silva e Gonçalves (2012) alertam para as contribuições apresentadas por Berger e Luckman (1967), onde indícios das separações do ambiente entre técnico e institucional já podiam ser observados, bem como conceitos iniciais de processos de tipificação e habitualização, etapas da institucionalização (BERGER, LUCKMANN, 1967; SCOTT, 1995; MACHADO-DA-SILVA, GONÇALVES, 2012).

Assim como outras teorias organizacionais existentes e trabalhadas atualmente, como o Estruturalismo e a Teoria Contingencial, por exemplo, a Teoria Institucional vem tomando forma e, ao considerar outros campos do conhecimento aplicado, buscando encontrar seu espaço como campo da ciência (TOLBERT e ZUCKER, 2012).

O que se trata como Teoria Institucional é, portanto, produto do encontro das contribuições teóricas de campos científicos como a sociologia, a economia e a política, que visam agregar ideias de instituições e padrões comportamentais, normativos e valorativos, de crenças e pressupostos, que estão relacionados aos indivíduos, grupos e, conseqüentemente, às organizações (SCOTT, 1995; TOLBERT, ZUCKER, 2012; MACHADO-DA-SILVA, GONÇALVES, 2012).

Inicialmente, cabe considerar que entre os estudos organizacionais que surgiram entre as décadas de 1930 e 1960, predominavam aqueles que tinham como centro o homem econômico, ou seja, consideravam o ser humano – ou o decisor – como um

indivíduo plenamente racional e capaz de agir otimamente e unicamente orientado à maximização da eficiência do trabalho. Essa predominância da racionalidade era atribuída, ainda, às estruturas organizacionais. Os indícios dessas perspectivas podem ser encontrados nos trabalhos de Weber (2004), Follet (1942), Fayol (1949) e Woodward (1965), por exemplo (TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Somente no final da década de 1960, com publicações de autores como Thompson (1967) e Lawrence e Lorsch (1967), os estudos organizacionais passaram a considerar o ambiente como uma variável que poderia interferir na estrutura. Entretanto, ainda com a dominância de aspectos econômicos em seus constructos (TOLBERT e ZUCKER, 2012).

Observava-se, portanto, certa incongruência com relação aos rumos em que as pesquisas passaram a tomar, visto que questões como a influência do ambiente na estrutura organizacional eram paradigmaticamente opostas à racionalidade atribuída ao homem econômico. Isso se tornou ainda mais evidente quando as contribuições de Barnard (1938) e March e Simon (1958), ganharam força no sentido de enfatizar a capacidade limitada da racionalidade do indivíduo e ampliaram as possibilidades para a aceitação de novos paradigmas (WEICK, 1969; TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Corroborando para com essa dicotomia, outra contribuição acerca da relação entre o ambiente e as organizações podia ser percebida: a separação entre **ambiente técnico** e **ambiente institucional**. Entende-se por ambiente técnico como aquele onde predomina a perspectiva econômica, da relação de troca de bens e serviços entre os atores organizacionais (DIMAGGIO, POWELL, 1983; SCOTT, MEYER, 1992; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1996). De forma análoga às abordagens apresentadas anteriormente, é nesse ambiente onde se cristaliza a presença do processo racional de decisão, uma vez que as organizações, por exemplo, são reguladas por fatores como eficiência dos processos de produção ou ainda pelos resultados que apresentam (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1996).

Por outro lado, o ambiente institucional está relacionado aos processos de desenvolvimento e compartilhamento de procedimentos e às regras que emanam das pressões entre os atores organizacionais. Logo, as pressões sociais que moldam as organizações às questões ambientais teriam, como reflexo, um isomorfismo institucional

(DIMAGGIO, POWELL, 1983; SCOTT, MEYER, 1992; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA; 1996). Tais variáveis podem ser incorporadas por meio da relação da organização com o Estado, com outras organizações ou de outras entidades e redes profissionais (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1996). Importante se faz alertar para a existência de organizações ou setores organizacionais em que é possível identificar a coexistência entre os ambientes técnico e institucional. Assim, apreende-se que tais atores estão sujeitos à influência tanto de variáveis técnicas, quanto institucionais, com diferentes intensidades (DIMAGGIO, POWELL, 1983; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1996).

2.2.1 Processos de institucionalização: ideias e modelos

A seguir, apresentam-se duas perspectivas que tratam dos processos de institucionalização: o modelo de DiMaggio e Powell (1983) e o modelo de Tolbert e Zucker (2012).

2.2.1.1 O isomorfismo de DIMAGGIO e POWELL (1983)

Em artigo publicado em 1983, batizado “*The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*”, DiMaggio e Powell (1983) estabelecem relação entre o processo de institucionalização e três mecanismos que resultam em isomorfismo, quais sejam coercitivo, mimético e normativo (DIMAGGIO, POWELL, 1983; MEYER, ROWAN, 1992; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1996; TOLBERT, ZUCKER, 2012).

O **isomorfismo coercitivo** resulta tanto das pressões formais quanto informais nas organizações por outras organizações sobre as quais exercem influência e por expectativas culturais no ambiente em que estão inseridas (DIMAGGIO, POWELL, 1983). Estados e empresas que agem de maneira predominantemente racional tendem a expandir sua dominância para outros campos da vida social, estruturas organizacionais tendem a refletir regras institucionalizadas e legitimadas pelo estado e no estado. Como resultado, organizações tornam-se cada vez mais homogêneas acerca de rituais em conformidade com instituições maiores. De maneira concomitante, organizações estão cada

vez menos estruturalmente limitadas pelas atividades técnicas (MEYER, ROWAN, 1977; DIMAGGIO, POWELL, 1983). Entretanto, nem sempre esse tipo de mecanismo isomórfico ocorre amparado em escolhas conscientes, dada a limitação do acesso a informações, já que uma decisão pode ser tomada de forma a privilegiar a aceitação social e, com isso, maior legitimidade (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1993).

O segundo mecanismo apontado por DiMaggio e Powell (1983) é o **isomorfismo mimético**. Parte da premissa de que nem todo o isomorfismo institucional é oriundo da autoridade coercitiva. Assim, a incerteza também constituiria uma força poderosa que encorajaria a imitação. Sempre que as tecnologias organizacionais forem incompreendidas, objetivos forem ambíguos ou quando o ambiente proporcionar incerteza nas organizações, estas estariam mais propensas a se modelarem com base em outras organizações. Nem sempre esse processo de espelhamento conta com o consentimento da organização imitada, servindo como uma fonte de soluções e/ou práticas para os demais atores organizacionais. Esses processos também apresentam um aspecto relativo ao ritual, visto que organizações podem adotar certas práticas para alcançar maior legitimidade. De forma geral, quanto maior a quantidade de pessoas que se relacionam com a organização, tanto como membros, como quanto clientes, maior a tendência de esta organização sofrer pressões destes grupos de pessoas no sentido de que sejam ofertadas soluções existentes em outras organizações do ambiente. A transmissão dessas práticas pode se dar por meio de situações diversas, difundidas de forma não intencional, como, por exemplo, a rotatividade de pessoal, ou ainda de forma intencional, como no caso de empresas de consultoria e entidades de classe. Além disso, ressalta-se o fato de que organizações tendem a se espelhar em outras organizações pertencentes ao seu campo de atuação que sejam vistas como altamente legitimadas ou bem sucedidas (DIMAGGIO, POWELL, 1983; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA, 1993).

Por sua vez, o terceiro mecanismo compreende o **isomorfismo normativo**, que é fruto da profissionalização. Esta é interpretada como o esforço coletivo de membros de uma organização para delimitar as condições e métodos de seu trabalho, estabelecendo, assim, uma base cognitiva e legitimação para sua autonomia ocupacional (DIMAGGIO, POWELL, 1983). Profissões podem estar submetidas às mesmas

condições de pressões coercitivas e miméticas que os atores organizacionais. Além disso, enquanto os profissionais dentro de uma organização podem diferir entre si, eles exibem similaridades com suas equivalências profissionais em outras organizações. Continuando, dois aspectos do da profissionalização podem ser citados como fontes de isomorfismo: (i) a educação formal e a base cognitiva gerada academicamente e; (ii) a formação de redes profissionais intra e interorganizacionais, permitindo que modelos se difundam rapidamente. Outra forma de incentivar o isomorfismo normativo reside no processo de recrutamento e seleção de pessoal. Desta forma, organizações podem delimitar perfis de acordo com variáveis como formação, experiência, área de especialização, dentre outros, visando à manutenção ou inserção de determinadas características de trabalho (DIMAGGIO, POWELL; 1983).

Finalmente, a proposição de DiMaggio e Powell (1983) com relação aos mecanismos que levam a um processo de isomorfismo nos permite entender que, independente do mecanismo que se apresente mais pronunciado, ou ainda da combinação entre eles – e em variadas intensidades, o isomorfismo conduz o ator organizacional a um reconhecimento e legitimação, facilitando sua relação com o ambiente.

2.2.1.2 O modelo de institucionalização de TOLBERT e ZUCKER (2012)

O processo de institucionalização consiste em um movimento em que uma determinada ação ou conjunto de ações são desenvolvidos, de maneira empírica por um ator ou grupo de atores, visando à solução de um problema evidenciado. Com o tempo, as ações tomadas para resolução do problema passam a se tornar habituais a medida em que se demonstram pertinentes. Em seguida, passam a ser associadas de modo a gerar significado e, posteriormente, replicadas a outros contextos. (TOLBERT, ZUCKER; 2012).

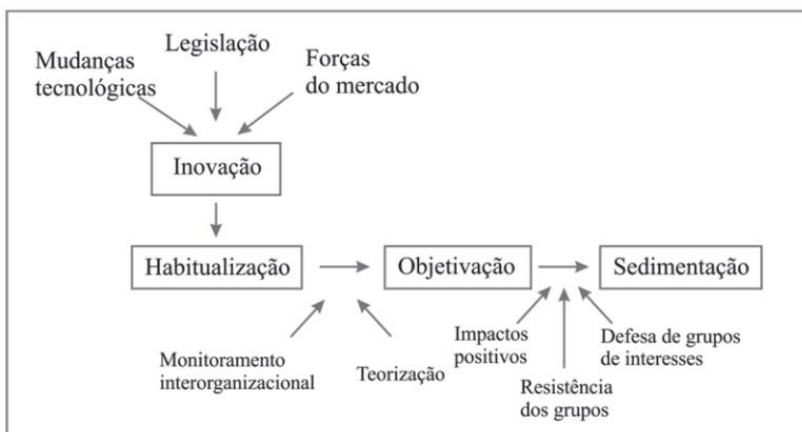
Essa visão corrobora o que Berger e Luckmann (1967) classificam como um processo de criação e perpetuação de grupos sociais duradouros (BERGER, LUCKMANN, 1967; TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Com base nas contribuições de Berger e Luckmann (1967), um modelo referente ao processo de institucionalização é proposto por

Tolbert e Zucker (2012), que pode ser compreendido em quatro dimensões: inovação, habitualização, objetificação e sedimentação, conforme pode ser observado na Figura 4.

Quando ocorre um momento de ruptura ante a inércia até então predominante em um ambiente, ocorrido geralmente de maneira empírica, onde um novo processo ou comportamento é desenvolvido visando à determinada finalidade, identifica-se, aí, o que se entende por *inovação*. As mudanças tecnológicas, a legislação ou ainda as forças de mercado – bem como outros fatores – podem representar fatos geradores para a inovação. Ainda, esta ruptura pode ser produto da reciclagem de outras soluções, bem como ser fruto da observação de soluções desenvolvidas por outros atores (DIMAGGIO, POWELL, 1983; TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Figura 4 - Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (2012, p.205)

A partir de um determinado momento, as soluções encontradas pela organização passam a ser formalizadas e estruturadas mediante a criação de políticas e/ou procedimentos. Essas regras passam a representar as respostas que devem ser dadas a determinadas ações ou fatos com os quais a organização pode ser confrontada, tornando-se, assim, hábitos da organização. Neste íterim, é comum a troca de informações entre os decisores organizacionais que se encontram enfrentando situações similares, podendo ocorrer, inclusive, de maneira

concomitante, a adoção de processos de institucionalização em outras organizações. Esse momento é classificado como **habitualização**. Tanto a inovação quanto a habitualização estão categorizadas como sendo um estágio de pré-institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 2012).

Quando o processo – pode-se entender também um comportamento, estrutura, procedimento, etc. – passa a apresentar um caráter mais perene e difundido entre diversos atores, identifica-se o momento conhecido por **objetificação**. Aqui já se observa um certo consenso entre os atores quanto ao sucesso da solução disseminada. Procura-se, também, encontrar significado e sentido para o processo, de modo a auferir maior robustez à solução. É ainda nesse momento que ocorre o monitoramento tanto das ações da própria organização, como das ações dos demais atores sociais. Isso permite a verificação dos riscos e dos benefícios da adoção de novos processos. Durante o processo de monitoramento, diversas incertezas podem estar presentes nos decisores, uma vez que o produto de uma ação pode gerar resultados variados. Assim, ao escolher um caminho, em detrimento de outro, o decisor utilizará o máximo de informações que puder coletar, visando fazer a opção pela melhor possível. Logo, é possível concluir que quanto mais uma escolha é disseminada, mais ela será percebida como sendo ótima e, conseqüentemente, será mais aceita e passível de julgamentos de terceiros (TOLBERT; ZUCKER, 2012).

Outro fator relevante no processo de objetificação diz respeito ao papel desempenhado pelo patrocinador (tradução nossa - originalmente *champion*). Estes são indivíduos que, geralmente, tem interesse direto na adoção de determinada solução pelos atores sociais. (DIMAGGIO; POWELL, 1983; TOLBERT; ZUCKER, 2012). O patrocinador tem duas grandes funções: (i) difundir publicamente um problema – ou ainda um fracasso ou insatisfação - enfrentado pela organização ou um grupo de organizações e; (ii) apresentar teorias que justifiquem o problema ao mesmo tempo em que introduz uma nova solução para a questão. Processos que se encontram já em vias de objetificação são classificados como pertencentes ao estágio de semi-institucionalização (STRANG, MEYER, 1993; TOBLERT, ZUCKER, 2012).

Dentro daquilo que é considerada a institucionalização em sua plenitude, encontra-se a **sedimentação**. Ela se caracteriza pela

propagação ampla da solução entre os atores do ambiente em que a organização está inserida e sua manutenção ao longo do tempo. Neste momento, a atuação de grupos de interesse pode representar um fator de resistência ou facilitação na adoção de determinada solução. Ou ainda, mesmo que não exista a ação direta de grupos de interesse, o sucesso da manutenção da solução pode ser influenciado pela relação entre a solução e seus resultados diretos (TOLBERT; ZUCKER, 2012). Desta forma, a institucionalização plena de um processo e/ou estrutura se dará quando forem observados aspectos como: uma baixa resistência dos opositores; incentivo permanente dos defensores e; uma correlação positiva entre a proposta e seus resultados.

De forma a facilitar a compreensão dos processos inerentes à institucionalização, bem como sua relação com outras variáveis, Tolbert e Zucker (2012) condensam suas contribuições no esquema contido no Quadro 2.

Quadro 2 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio pré-institucional*		Estágio semi-institucional	Estágio de total institucionalização
Processos	Inovação *	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	-	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	-	Imitativo	Imitativo / normativo	Normativo
Atividade de teorização	Nenhuma	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implementação	Alta	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: adaptado de Tolbert e Zucker (2012)

* Na tabela constante no trabalho original, a inovação não aparece como processo pertencente a nenhum dos estágios propostos. Entretanto, é colocada como um momento de ruptura (mudança) que antecede a habitualização.

Ao delimitar os processos que compõem a institucionalização, Tolbert e Zucker (2012) estabelecem um sentido de continuidade, composto por três estágios onde cada um dos processos pode ser observado.

Processos que se encontram em fase de inovação ou habitualização enquadram-se no **estágio pré-institucional**. Nesse momento seus adotantes tendem a ser mais homogêneos, uma vez que fazem parte de uma mesma organização ou grupo de organizações semelhantes e dedicam mais tempo à atividade prática em si do que à sua teorização. Em razão disso, a forma pela qual é implementada pode ser alterada e a probabilidade de fracasso é elevada.

O estágio seguinte é denominado **semi-institucional** e corresponde à objetificação. Seus adotantes passam a buscar um significado para este novo processo ou estrutura que se constitui, configurando uma alta atividade de teorização. Por já passar a tomar forma, também tende a ser adotado mais facilmente por outras organizações (heterogeneização). A maior difusão propicia aumento da dificuldade de modificação na implementação e reduz a probabilidade de insucesso.

O terceiro e último estágio é o de **institucionalização total** e está diretamente relacionado ao processo de sedimentação. Neste momento o processo ou estrutura iniciado já se encontra amadurecido e amplamente difundido. Sendo assim, sua atividade de teorização é baixa. Além disso, como diversas organizações já passaram a adotar tal processo ou estrutura, pode-se afirmar que seus praticantes são heterogêneos, não havendo mais espaço para variâncias na implementação e apresentando baixa taxa de fracasso estrutural.

Entretanto, apesar de apresentarem características distintas para cada estágio, Tolbert e Zucker (2012) alertam para a dificuldade de estabelecer uma linha que separe cada fase.

2.3 O PAPEL DO ESTADO E A GESTÃO PÚBLICA

É de notório conhecimento que existe uma dissonância entre os anseios da sociedade e as ações dos governantes. Em diversos momentos da história recente são percebidos movimentos populares contrários à ação política.

Com relação à regulação legal desses vetores, Cruz (2003) afirma:

A primazia da vontade popular supõe que as decisões desta vontade sejam vinculantes para o resto dos poderes públicos, assim como para o conjunto de cidadãos. Mas o respeito ao Estado de Direito impõe alguns limites à expressão da vontade popular, que deve manifestar-se de acordo com procedimentos que garantam uma efetiva participação e um suficiente conhecimento, por parte dos cidadãos, destes limites formais. Por outro lado, os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana também devem ser respeitados, o que caracteriza limites materiais (CRUZ, 2003, p. 215).

Desta forma, pode-se apreender que se torna missão do Estado a manutenção do equilíbrio entre a vontade popular e os princípios decorrentes do Estado de Direito, visando mitigar ou evitar os perigos inerentes ao descompasso entre ambos, resultantes, de um lado, do “caráter determinante da vontade popular e, por outro, a garantia de direitos ou situações jurídicas fundamentais do indivíduo, intocáveis, inclusive, por esta vontade” (CRUZ, 2003, p. 214).

Cabe à própria Constituição, portanto, prezar pela relação entre o anseio da vontade popular com os princípios do Estado de Direito, delimitando até onde cabe o estabelecimento de procedimentos para a manifestação da sociedade, sem que a vontade da comunidade política seja abafada e, ao mesmo tempo, definindo os direitos e garantias fundamentais, bem como a organização dos poderes (CRUZ, 2003, p. 215).

2.3.1 Divisão dos poderes: origens e conceitos

Poder, conforme definição estabelecida por Silva (2010, p. 107), trata-se de “uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins”. O Estado, portanto, como entidade máxima, possui também seu poder, o denominado poder político, por meio do qual impõe regras e limites à sociedade a fim de atingir os fins globais que ao Estado cumpre realizar. (SILVA, 2010, p. 107).

Assim, toma forma a noção da separação de poderes, a fim de “criar um sistema de compensações, evitando que uma só pessoa, ou um único órgão, viesse a concentrar em suas mãos todo o poder do Estado” (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 1998, p. 210).

Para Bonavides (2004, p. 62), é impossível falar do princípio da separação de poderes sem que se estabeleça uma relação para com os ensinamentos de Charles Montesquieu³, cujos estudos, por estarem associados de forma tão próxima ao conceito de liberdade, foram inscritos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

De fato, Montesquieu (1997), em sua obra *Do Espírito das Leis*, buscou reiterar em várias oportunidades a necessidade da divisão de poderes no Estado, afirmando que “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares” (MONTESQUIEU, 1997, p. 172).

Assim, a divisão de poderes pode ser entendida como um pressuposto lógico para a construção da própria liberdade, observada por Montesquieu sob dois aspectos, conforme leitura de Bonavides (2004) sobre a obra do pensador francês: o aspecto filosófico, referente ao exercício da vontade individual, e o aspecto político da liberdade, que cumpre torná-la com respeito ao cidadão e à Constituição (BONAVIDES, 2004, p. 264).

Bonavides (2004, p. 264) vai além, ao afirmar que o aspecto político da liberdade perante o cidadão pode ser visto na medida em que:

³ Montesquieu foi um pensador, político, e escritor francês. Viveu entre 1689 e 1755 e é notoriamente conhecido como o criador da teoria da separação dos poderes, base de diversas constituições ao redor do mundo.

[...] é livre quem tem o direito de fazer tudo o que as leis permitem. A liberdade política aí se traduz a segurança que ou no juízo que cada homem faz acerca de sua segurança. O cidadão conhece, pois, a liberdade política, segundo as observações de Montesquieu, quando desfruta aquele estado de tranquilidade de espírito decorrente do sentimento de certeza conferido pela ordem jurídica.

Ainda com relação à Constituição, segue o autor, a liberdade resta expressada a partir do momento em que “a organização do poder se faz à base de certa distribuição dos três poderes”. Assim:

A liberdade política, como artigo constitucional, requer indispensavelmente a técnica separatista, seu principal ponto de sustentação. O regime de separação complementa de tal modo aquele conceito de liberdade política do cidadão que Montesquieu assinala categoricamente dever o governo organizar-se, segundo tais preceitos que nenhum cidadão possa temer outro cidadão. A separação de poderes é, pois, o remédio supremo.

Tomando como ponto de partida a teoria introduzida por Montesquieu, observa-se, portanto, que o princípio da divisão de poderes entre os órgãos do Estado se apresenta como questão fundamental para a garantia da segurança e da liberdade dos indivíduos a ele submetidos, já que os assegura que o poder outorgado a seus governantes não será utilizado de maneira arbitrária, mas sim de forma a alcançar os objetivos almejados pelo próprio Estado, presentes na Constituição.

2.3.2 Divisão dos poderes no Brasil

A divisão de poderes compreende um dos princípios gerais do Direito Constitucional brasileiro, adotada pela Carta Magna como princípio fundamental, conforme pode-se observar em seu artigo 2º, que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Este princípio, de acordo com Silva (2010), sempre esteve presente, como um princípio fundamental, no ordenamento jurídico constitucional brasileiro. Em outra época, a Constituição do Império adotara a separação quadripartita de poderes conforme preconizado por

Benjamin Constant, de modo a limitar a detenção do poder Moderador ao imperador e ao poder Executivo. As constituições que foram formuladas posteriormente, passaram a assumir, entretanto, a formação tripartita de poderes, idealizada por Montesquieu (SILVA, 2010, p. 106).

A Constituição de 1988, vigente, optou pela manutenção da formação tripartita de poderes, com ressalvas em seu enunciado, conforme apontado por Silva (2010):

O texto foi aprovado em segundo turno sem a cláusula independentes e harmônicos entre si, porque estava sendo adotado o parlamentarismo, que é um regime mais de colaboração entre poderes que de separação independente. Aquela cláusula é adequada e conveniente no presidencialismo. Como, no final, este é que prevaleceu, na Comissão de Redação o Prof. e então Dep. Michel Temer sugeriu a reinserção da regra da harmonia e independência que figura no art. 2º [...] (SILVA, 2010, p. 106).

A inclusão do termo “independência dos poderes” significa, de acordo com o autor, que ao longo do desempenho das atribuições que competem a cada um dos poderes, bem como na gestão de pessoas e serviços pertencentes a seus respectivos órgãos, não resta a obrigatoriedade da consulta ou aprovação de outros poderes, desde que, é claro, sejam observadas as disposições constitucionais e legais (SILVA, 2010, p.110).

A harmonia entre os poderes pode ser observada, à priori, no seguinte trecho apontado por Silva (2010):

[...] pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (SILVA, 2010, p. 110).

Cabe ressaltar, ainda, que a divisão de poderes imposta pela Constituição Federal de 1988 estabelece, segundo Silva (2010), dois elementos distintos: o primeiro, que diz respeito à especialização funcional, corresponde à especialização de cada órgão no desenvolvimento de suas competências, de modo que às assembleias (Congresso e Câmaras) se atribui a unicamente a função legislativa, ao Executivo se atribui a unicamente a competência da atividade executiva e ao Judiciário, por sua vez, se atribui exclusivamente a competência da execução da atividade jurisdicional. O segundo elemento, por sua vez, diz respeito à independência orgânica entre os três poderes, ou seja, indica a ausência de meios de subordinação entre eles (SILVA, 2010, p. 109).

Portanto, configura-se a independência e harmonia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com suas competências e atribuições definidas pela própria Constituição Federal, e que desempenham um papel no sistema de funcionamento do Estado.

Entretanto, como ocorre com todas as teorias e ciências existentes, muitas são ressalvas que devem observadas quando da discussão de um tema de tamanha relevância. Muitos autores que atuam na área do Direito Constitucional apresentam críticas dirigidas ao modelo de divisão clássica dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Isso se dá, predominantemente, em razão da complexidade da sociedade contemporânea (CRUZ, 2003). Tal crítica consiste, segundo Cruz (2003), no fato de que “alguns dos itens da agenda do terceiro milênio, como os meios de comunicação, a manipulação genética e a globalização empurram a doutrina no sentido de começar a propor uma nova divisão do poder do Estado, com quatro, cinco ou mais poderes” (CRUZ, 2003, p. 123).

Portanto, antes de aprofundarmo-nos em outras discussões, e ainda considerando a existência de tal crítica, julga-se necessário aprofundar o debate acerca do Poder Executivo, uma vez que este compreende o objeto central deste estudo.

2.3.3 Poder Executivo

Conforme observado nos itens anteriores, o Poder Executivo está compreendido entre os três poderes, e é representado pelo conjunto de órgãos e autoridades públicas incumbidos das funções administrativas do Estado, tendo sua regulação observada pela Constituição Federal nos seus artigos 76 a 91 (BRASIL, 1988).

Conforme Justen Filho (2010), os órgãos do Poder Executivo organizam-se de acordo com uma concepção hierárquica centralizadora, em que o posto mais elevado é ocupado pelo Chefe do Executivo (Presidente da República, Governadores estaduais ou do Distrito Federal e Prefeitos municipais), selecionado por meio de eleições populares com prazo determinado de mandato eletivo. Apesar de a implementação da estrutura deste Poder, prevista pela Constituição, deva ser exercida por lei, sua atuação concreta “não se subordina a determinações externas, provindas da vontade dos ocupantes de outros poderes” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 33).

Assim como existe o escalão de Governo, responsável pela condução das ações do Poder Executivo, há também o escalão administrativo, técnico, que permanece no exercício de suas atividades de forma efetiva e estável, independentemente das mudanças que possam acontecer no comando do Governo (CRUZ, 2003, p. 133).

De acordo com o que preconiza Cruz (2003), as funções do Poder Executivo podem ser enumeradas da seguinte forma:

- a) executiva do Governo, função típica deste Poder, que consiste no cumprimento dos ditames legais, execução orçamentária, arrecadação de tributos, nomeação de funcionários etc.;
- b) normativa;
- c) de direção política, cabendo a este Poder a direção da vida política estatal, inclusive no que tange a atuação de outros órgãos;
- d) poderes excepcionais, que em situações de grande perigo e gravidade autorizam o Chefe do Executivo a decretar o Estado de Sítio ou o Estado de Defesa.

Com relação à função normativa do Poder Executivo, é de se destacar sua relevância, na medida em que o Poder Legislativo revela-se

“lento para produzir regulamentos de aplicação urgente ou em situações de mudança rápida e acentuada” (CRUZ, 2003, p. 132).

Assim, entende-se que a função normativa do Governo é exercida por meio de regulamentos, desempenhada dentro dos limites legais, ou seja, compatíveis com as linhas gerais estabelecidas nas disposições emanadas do Poder Legislativo (CRUZ, 2003, p. 132).

Além disso, apresenta-se o pensamento proposto por Reale (2002):

Não raro invocam-se os regulamentos, decretos etc. como espécies de fonte legal, mas é preciso ter bem presente que eles somente podem ser considerados fontes legais subordinadas ou complementares. [...] Num sistema constitucional onde o Executivo dispõe de instrumento de ação normativa como as leis delegadas, há mais razão ainda para que os regulamentos e decretos sejam rigorosamente concebidos como atos normativos de vigência e eficácia subordinadas aos ditames das normas oriundas do “processo legislativo” (REALE, 2002, p.165-166).

Finalmente, cabe ainda considerar que a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 62, a possibilidade de edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, que se constituem em atos de caráter normativo, com força de lei, admitidos em situações imprevistas de urgência e relevância, que não podem ser resolvidos pelo procedimento legislativo comum (CRUZ, 2003, 132-133).

2.3.4 Gestão Pública

Tendo, portanto, estabelecido os principais fundamentos que regem a relação entre os poderes, devidamente regulados pela Constituição Federal de 1988, bem como delimitado o campo de ação do Poder Executivo, passa-se a apresentar reflexões acerca da gestão pública, que compreende, de fato, o ambiente em que se cristalizam as ações do ente público.

2.3.4.1 Principais conceitos e aspectos evolutivos

A administração pública ou gestão pública ⁴ se estabelece como o ambiente em que se pretende analisar o processo de formação e de institucionalização da estratégia.

Além disso, o estudo da gestão pública fornece fundamentos teóricos e empíricos para o tratamento de diversas questões que permeiam a atuação do ente público. Dentre elas, destacam-se a racionalidade da relação entre fins e meios, o papel das restrições político-legais, limite do arbítrio, uso de recursos, controles à priori e à posteriori relativos à administração, prestação de contas para a sociedade, formas de avaliação da administração, reformas, mudanças, etc. (LYNN JR, 2010).

Na literatura clássica, a gestão pública era entendida como o exercício responsável e lícito do arbítrio por parte dos administradores públicos (LYNN JR, 2010). Ou ainda, como formalização apropriada por via constitucional do arbítrio gerencial que objetiva a capacitação do governo no que tange a transformação da vontade popular em ações propriamente ditas (SCOTT, 1998).

Já na literatura mais recente, a gestão pública é vista como uma prática que denota habilidade por parte daqueles que executam funções gerenciais. Conquanto tais indivíduos desempenhem suas atividades de forma adequada, ou seja, com responsabilidade, respeito às regras estabelecidas e aos valores legitimados pela sociedade, a gestão pública passa a ser uma instituição de governança constitucional (WEIMER, 1995). Assim, a gestão pública deve observar as diretrizes comportamentais que “garantem legitimidade no contexto de um regime constitucional” (LYNN JR, 2010).

Perspectiva interessante é emanada por Lynn Jr. (2010), ao afirmar que:

⁴ Na literatura especializada existe ampla discussão acerca do uso dos termos “gestão pública” e “administração pública”. Enquanto uma ala dos autores que escrevem sobre o tema defende que os termos remetem a situações distintas, outra sustenta que tanto um termo, quanto o outro, tratam do mesmo fenômeno (LYNN JR, 2010). Como enveredar em tal discussão não é o foco desta pesquisa, será adotado o posicionamento que aceita que ambos os termos se referem ao mesmo fenômeno. Portanto, ao longo do estudo, ambas as formas de grafar serão usadas como sinônimos.

“Embora o caráter particular da estrutura, da arte e da instituição varie entre as organizações, níveis de governo e países com diferentes tradições legais e políticas, um forte argumento pode ser levantado a favor da relevância geral desses conceitos a uma gestão pública eficaz e uma reforma administrativa bem-sucedida” (LYNN JR., 2012, p. 27).

No Brasil, a evolução do campo da administração pública também teve implicações nos governos. Para Bresser-Pereira (1996), o país foi marcado por dois grandes momentos em sua história recente. O primeiro diz respeito à reforma burocrática, ocorrida na década de 1930 e, o segundo, à reforma gerencial que se estabeleceu em meados da década de 1990.

A burocracia foi a resposta encontrada para substituir o modelo patrimonialista dominante até então. Neste sistema, o patrimônio público e o privado eram constantemente misturados, e fatores como o nepotismo eram comumente observados (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Entretanto, com o advento do capitalismo, aquela forma de administração não mais atendia aos interesses do ambiente, necessitando, portanto, que um novo modelo surgisse. Neste novo cenário, deveria prevalecer a separação entre o público e o privado, além da distinção entre o político e o administrador público. Para tanto, com base na lógica racional-legal, surge a administração burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Ocorre que, na realidade, a prática da burocracia se desgarrou dos propósitos vislumbrados por Weber (1964), mas mesmo assim, mantém diversas de suas características presentes até os dias atuais (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em um segundo momento da história recente, tem início o processo de mudança do modelo burocrático para o modelo gerencial:

“Isto já está acontecendo em países mais adiantados e no Brasil: a administração pública burocrática está passando gradualmente para o estágio de gestão pública; os gerentes públicos, para serem mais eficientes, tornam-se mais autônomos; essa maior autonomia traz como compensação maior responsabilização política; os altos servidores do governo deixam de ser vistos como simplesmente técnicos responsabilizáveis

perante políticos eleitos e começam a ser considerados como homens e mulheres políticos responsabilizáveis diretamente perante a sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.8).

O processo de mudança no Brasil foi conduzido por Bresser-Pereira, então ministro do MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado. Para Abrucio (2007), Bresser-Pereira foi pioneiro em perceber que a administração pública no mundo passava por mudanças e o mesmo deveria acontecer com o Brasil.

Embora não tenha sido implementada da forma mais adequada possível, a reforma gerencialista propiciou uma série de mudanças no formato da administração pública. Ao mesmo tempo, houve a manutenção de uma série de fatores inerentes ao modelo burocrático (BRESSER-PEREIRA, 2001; ABRUCIO, 2007).

Mesmo assim, ressalta-se para a importância de dar continuidade a processos positivos, eliminando aquilo que prejudica a gestão pública. Para Abrucio (2007), “se o formalismo e a rigidez burocrática devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém, constituir uma alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e o privado” (ABRUCIO, 2007).

2.3.4.1.1 Nova gestão pública

Para Denhardt (2008) a nova administração pública surge como uma alternativa aos problemas identificados na administração pública tradicional, de certa forma contrapondo a perspectiva racional predominante (DENHARDT, 2008).

2.3.4.1.2 Gestão pública x gestão privada

Outra discussão recorrente na literatura está relacionada à questão do público versus o privado. Para Denhardt (2008), existe margem na literatura para considerar que os interesses públicos e privados seriam os mesmos, tendo o administrador, em ambos os casos, que lidar com fatores como poder, tomada de decisão, autoridade, fluxo de comunicação, dentre outros (DENHARDT, 2008).

Mas, se por um lado, tanto o público como o privado podem compartilhar teorias e modelos, há autores que defendem a ideia de que

é necessário se ter o cuidado com elementos básicos que separam esses dois âmbitos (LYNN JR., 2010), como:

- a) o interesse público é diferente do privado;
- b) as autoridades públicas devem garantir o prevalecimento do interesse coletivo em detrimento dos interesses de indivíduos ou de grupos de interesse;
- c) há garantia constitucional para que as pessoas sejam tratadas de forma equânime, descartando a seletividade que é a base de sustentação da lucratividade.

Embora não haja unanimidade na literatura quanto aos fatores que podem distinguir ou aproximar a gestão pública e a gestão privada, entende-se que cada uma atende a interesses distintos, ainda que, dependendo da lente sob a qual se investiga o fenômeno, possam se relacionar com maior ou menor intensidade (LYNN JR., 2010).

2.3.4.2 A gestão pública sob a ótica da institucionalização

Diversas vertentes da teoria institucional caminham paralelamente à evolução dos estudos na área da administração pública. Desde visões mais clássicas como a do velho institucionalismo, até outras mais recentes e difundidas como a do institucionalismo sociológico (SELZNICK, 1957; MEYER, ROWAN; 1977; DiMAGGIO, POWELL, 1983; SCOTT, 1995; TOLBERT, ZUCKER, 2012) tem servido para explicar determinados fenômenos da gestão pública (THOENIG, 2010).

Nesta visão sociológica do institucionalismo, as organizações não constituem entidades passivas, mas sim sistemas com vida própria e proativos (THOENIG, 2010).

Muito mais do que se preocupar com estruturas excessivamente formais e que visam moldar a ação e o comportamento dos indivíduos que a preenchem, a gestão pública deve lidar com a forma pela qual as estruturas informais influenciam, transformam e complementam os indivíduos. Assim, ações que emergem de níveis inferiores do órgão público são extremamente relevantes e, em alguns casos, mais importantes do que aquelas que nascem nos níveis superiores (THOENIG, 2010).

Desta forma, pode-se apreender que:

“[...] conquista-se uma institucionalização sólida quando algumas regras e procedimentos são considerados invioláveis; quando algumas unidades, ou membros de um órgão público, se tornam centros de poder semiautônomos e desenvolvem interesses próprios garantidos; e quando existem rituais, símbolos e ideologias administrativas. Expectativas, comportamentos e crenças são direcionados e estabilizados” (THOENIG, 2012, p. 171).

Para Lynn Jr. (2010), a perspectiva institucional da gestão pública se forma nos arranjos do estado que constituem uma estrutura adequada à busca do balanço entre a necessidade de liberdade para perseguir os interesses públicos e o controle desse processo pela sociedade. Indo mais além, afirma que a gestão pública desempenha papel institucional quando os servidores e gestores agem com responsabilidade e observância dos dispositivos legais, e ainda conseguem reagir criativamente às oportunidades de reformas estruturais ou de processos e na formulação de políticas (LYNN JR., 2010).

As organizações públicas tendem a uma conformação com o intuito de obter legitimidade política ou melhorar sua imagem. Valores socialmente reconhecidos podem transformar a organização muito mais do que racionalidades instrumentais. A força que impulsiona a adoção de novos processos ou estrutura pode ser fruto de pressões exógenas à organização, como as sociais ou legais, e de pressões endógenas, como pressões de grupos de interesse (THOENIG, 2010).

Por fim, cabe ressaltar que as instituições públicas, como órgãos governamentais, podem gozar de autonomia elevada e adotar lógica própria, independente de pressões internas ou externas. Entretanto, ao longo da história, observa-se que formas organizacionais que são amplamente difundidas nem sempre representam aquelas tidas como mais eficientes. Afinal, símbolos, ritos e mitos podem ter muito mais influência sobre eventos políticos e administrativos do que processos e estruturas estabelecidos sem tal aura (THOENIG, 2010).

2.4 CONTRIBUIÇÕES DAS PERSPECTIVAS

A convergência entre as perspectivas da formação da estratégia e da teoria institucional, a partir da mudança de paradigma: modelos predominantemente funcionalistas/positivistas passaram a conviver com contribuições construtivistas. Isso permitiu que a estratégia passasse a ser observada sob outras lentes.

De acordo com a literatura revisada até o momento, é possível afirmar que a estratégia também poderia ser compreendida como o produto das decisões tomadas por pessoas em diferentes níveis da organização que geram consequências e que tem resultados e que podem ser observados ao longo do tempo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2001; ANDERSEN, 2013).

A partir desta visão, os processos de tomada de decisão subjacentes são, provavelmente, influenciados pelas crenças e visões sustentadas pelos diversos decisores na organização. Isso proporciona uma base para estudar a tomada de decisão efetiva no contexto da gestão estratégica.

De acordo com o que é proposto por Andersen (2013), também propicia a fundação para a teoria institucional, onde a cognição e a cultura explicam o comportamento organizacional (e estratégico) baseado na ideia de que, para ter sucesso, as organizações devem estar em conformidade com as normas e crenças predominantes em um determinado ambiente de negócio. A análise da ação organizacional como uma forma de garantir recursos necessários considera os efeitos da estrutura de poder, influência política, força de barganha, etc. e, assim, proporciona uma conexão entre preocupações com posição de mercado, competências internas e comportamento gerencial.

A perspectiva descarta a ideia de tomadores de decisões estratégicas como atores puramente racionais, frequentemente subordinados a modelos da economia clássica e da estratégia normativa (ANDERSEN, 2013, p.18-19). Para Scott (1995), ao considerar que a ação estratégica não reside na escolha racional por si só, entende que ela pode ser afetada pelo ambiente institucional.

Atividades inovadoras que emergem dos atores organizacionais podem, inclusive, servir como fonte de deslegitimação de modelos até então predominantes, bem como para o surgimento de novos modelos institucionais (BULGACOV et al., 2007).

2.4.1 Delineamento das proposições de pesquisa

Considerando os argumentos iniciais apresentados e que, uma vez contextualizados, permitiram a formulação do problema de pesquisa e objetivos supracitados, faz-se necessário o estabelecimento de algumas proposições teóricas para condução do estudo de caso selecionado. São elas:

P1 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma deliberada e a institucionalização do processo é total (MINTZBERG; WATERS, 1985, TOLBERT; ZUCKER, 2012).

P2 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma emergente e se encontra em estágio de pré-institucionalização (MINTZBERG; WATERS, 1985, TOLBERT; ZUCKER, 2012).

P3 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma integradora e a institucionalização do processo é parcial (semi-institucional), de acordo com Modelo Integrador de Andersen (2013) e o Modelo de Institucionalização de Tolbert; Zucker (2012).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia doravante proposta visa garantir que os dados e informações apresentados possam ser claramente interpretados por parte do leitor, contribuindo para sua análise. Assim, apresentam-se, a seguir, as principais características e classificações do estudo proposto.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa a partir da abordagem do problema (PETTIGREW, 1992; YIN, 2015) que busca investigar **como se dá o processo de formação e institucionalização da estratégia, no contexto governamental do Estado de Santa Catarina, entre os anos de 2013 e 2016.**

A abordagem qualitativa é recomendada em situações onde nada ou pouco se sabe sobre o fenômeno que se deseja investigar ou ainda quando se deseja adotar novas perspectivas sobre o assunto (EISENHARDT, 1989; YIN, 2015).

Como estratégia de pesquisa se optou pela realização do estudo de caso único. Esta estratégia é mais utilizada quando se pretende compreender as dinâmicas presentes em contextos singulares (EISENHARDT, 1989; YIN, 2015). Diferente do estudo de múltiplos casos, o estudo de caso único visa analisar um determinado fenômeno em uma única unidade organizacional (YIN, 2015).

Além disso, a opção por esta abordagem tem fundamento na literatura que orienta a pesquisa no campo da formação da estratégia. Entende-se, portanto, que o estudo de caso com abordagem qualitativa é compatível com as pesquisas na área da estratégia, uma vez que os processos de formação da estratégia acontecem nos diferentes fenômenos que tomam forma nas organizações e, conseqüentemente, requerem métodos de observação e análise que possibilitem o estabelecimento de bases para a sua explicação (WHITTINGTON, 2003).

A definição pela abordagem (qualitativa) e pela estratégia (estudo de caso único) encontra também amparo nos estudos de Tolbert e Zucker (2012), que recomendam o estudo de casos e comparações entre fenômenos inerentes aos processos de institucionalização, no

sentido de explicar como e porque os mesmos acontecem (TOLBERT; ZUCKER, 2012).

3.2 DESENHO DA PESQUISA

O desenho da pesquisa procura estabelecer, de forma clara e lógica, as principais etapas que conduzem o processo de investigação (PÉREZ-AGUIAR, 1999; YIN, 2015). De modo a obter a resposta para a questão levantada no início da pesquisa, deve-se considerar:

- a) estabelecimento dos objetivos da pesquisa;
- b) estabelecimento do marco teórico;
- c) definição da unidade e do nível de análise;
- d) seleção do estudo de caso;
- e) desenvolvimento do protocolo de estudo de caso.

Desta forma, no Quadro 3 são apresentadas as principais informações que constituem o constructo desta pesquisa.

Quadro 3 – Constructo da pesquisa

Questão de pesquisa	Como se dá o processo de formação e de institucionalização da estratégia no contexto governamental do Estado de Santa Catarina?
Objetivos de pesquisa	<p>Geral: Analisar de que forma ocorre o processo de formação e de institucionalização da estratégia no contexto governamental do Estado de Santa Catarina.</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) caracterizar o contexto governamental do Estado de Santa Catarina; b) identificar e descrever processos de formação da estratégia no Governo do Estado de Santa Catarina; c) verificar os estágios de institucionalização no processo de formação da estratégia; d) relacionar a formação da estratégia à teoria institucional, no governamental do Estado de Santa Catarina.
Marco teórico	<p>Formação da Estratégia:</p> <p>a) evolução e conceitos (CHANDLER, 1962; ANSOFF, 1965; HAMBRICK, 1980; MINTZBERG, WATERS, 1985; PORTER, 1989; HART, 1992; MINTZBERG, (cont.)</p>

<p>(Cont.)</p> <p>Marco teórico</p>	<p>AHLSTRAND, LAMPEL; 2000, WHITTINGTON, 2002; BULGACOV, 2007; ANDERSEN, 2013);</p> <p>b) tipos de estratégia (MINTZBERG, WATERS, 1985; HART, 1992; ANDERSEN, 2013);</p> <p>c) processo de formação de estratégia integrador (ANDERSEN, 2013).</p> <p>Teoria Institucional:</p> <p>a) evolução e conceitos (SELZNICK, 1957; BERGER, LUCKMANN, 1967; MEYER, ROWAN, 1977; DIMAGGIO, POWELL, 1983; SCOTT, 1995; MACHADO-DA-SILVA, 2012; TOLBERT, ZUCKER, 2012);</p> <p>b) processos de institucionalização: (i) Isomorfismos mimético, coercitivo e normativo (DIMAGGIO, POWELL, 1983); (ii) Inovação x habitualização x objetificação x sedimentação (TOLBERT, ZUCKER, 2012);</p> <p>c) estágios de institucionalização: pré-institucional, semi-institucional e institucionalização total (TOLBERT, ZUCKER, 2012);</p> <p>Gestão Pública:</p> <p>a) divisão entre os poderes (MONTESQUIEU, 1997; CRUZ, 2003; BONAVIDES, 2004; SILVA, 2010);</p> <p>b) Poder Executivo (CRUZ, 2003; JUSTEN FILHO, 2010);</p> <p>c) gestão pública: burocracia e a Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2001; ABRUCIO, 2007; DENHARDT, 2008; LYNN JR. 2010; PETERS, PIERRE, 2010).</p>
<p>Proposições de pesquisa</p>	<p>P1 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma deliberada e a institucionalização do processo é total (MINTZBERG;WATERS, 1985, TOLBERT; ZUCKER, 2012)</p> <p>P2 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma emergente e se encontra em estágio de pré-institucionalização (MINTZBERG; WATERS, 1985, TOLBERT; ZUCKER, 2012)</p> <p>P3 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma integradora e a institucionalização do processo é parcial, de acordo com Modelo Integrador de Andersen (2013) e o Modelo de Institucionalização de Tolbert e Zucker (2012).</p>

Fonte: elaboração própria

3.3 SELEÇÃO DO CASO

Conforme mencionado no item anterior, a seleção do caso é parte integrante do desenho da pesquisa, quando trata-se de um estudo de caso (EISENHARDT, 1989; PÉREZ-AGUIAR, 1999; YIN, 2015) e, neste caso, único.

O *locus* selecionado para a realização da pesquisa foi a Secretaria de Estado do Planejamento, órgão pertencente à administração direta do Governo do Estado de Santa Catarina, e o período de análise estipulado entre os anos de 2013 e 2016, pois permite a observação do fenômeno ao longo do tempo, além de coincidir com a gestão do então Secretário de Estado do Planejamento, Sr. Murilo Xavier Flores e, consequentemente, com o início das atividades de grande parte dos entrevistados no órgão. A justificativa da seleção se dá pelo fato de o pesquisador ter vinculação com a SPG, proporcionando, assim, a possibilidade da realização da observação do fenômeno, de maneira participante (YIN, 2015). Além disso, o acesso às pessoas e aos documentos da organização se deu de forma facilitada e irrestrita, garantindo um amplo volume de dados que puderam ser analisados.

Importante se faz salientar que a seleção do caso se mostra alinhada àquilo que se pretendia estudar. Afinal, trata-se de um ambiente onde se pode verificar a influência dos fatores centrais que permeiam a questão de pesquisa, ou seja: o processo de formação de estratégia, a teoria institucional e a gestão pública.

3.4 PROTOCOLO DE ESTUDO

O protocolo de estudo busca estabelecer os parâmetros que conduzem o pesquisador ao longo do estudo (EISENHARDT, 1989; YIN, 2015) e possibilita o aumento de sua confiabilidade e rigor em sua execução (YIN, 2015).

3.4.1 Fontes de evidências e procedimentos de coletas de dados

Quanto às fontes de evidências que visaram proporcionar elementos para a condução da pesquisa, optou-se pelo uso da análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante.

Deste modo, criou-se uma base necessária para a realização da triangulação dos dados (EISENHARDT, 1989; YIN, 2015).

3.4.1.1 Análise documental

Os documentos analisados permitiram a verificação empírica do fenômeno, como, por exemplo: atas de reuniões, organogramas, Comunicações Internas (CIs), ofícios, mensagens eletrônicas, contratos, *websites*, projetos, apresentações, o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD), o Sistema de Avaliação de Desempenho das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SAD), o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), o plano plurianual (PPA), a lei orçamentária (LOA) e, principalmente, o Planejamento Estratégico 2016-2019. Ressalta-se a importância dos documentos na pesquisa, uma vez que estes constituem relevante fonte de evidência no processo de cruzamento dos dados coletados (YIN, 2015).

3.4.1.2 Entrevistas semiestruturadas

Além disso, foi feita opção pela entrevista de formato semiestruturado, uma vez que esta permite maior flexibilidade e facilita a condução do processo (YIN, 2015).

A proposta de roteiro utilizada (ANEXO II) no processo de entrevistas foi estabelecida visando à obtenção de subsídios que permitissem a verificação dos fatos, por meio das categorias de análise (item 3.4.3), conforme pode-se observar no Quadro 4:

Quadro 4: construção do instrumento para entrevistas

Bloco	Item	Questão	Objetivo / Categoria
B1	Q1a	Qual o seu nome?	Identificação do pesquisado.
	Q1b	Qual seu grau de escolaridade?	Identificação do pesquisado.
	Q1c	Qual sua área de formação?	Identificação do pesquisado.
	Q2a	Em que área/setor da organização atua?	Identificação do pesquisado.
	Q2b	Que posição ocupa na organização?	Identificação do pesquisado.
	Q2c	Quantas pessoas	Identificação do pesquisado.

Bloco	Item	Questão	Objetivo / Categoria
(cont.)		trabalham diretamente com você no mesmo setor?	
	Q2d	Seu setor influencia ou é influenciado diretamente por algum outro setor da organização? Em caso afirmativo, quais?	Identificação do pesquisado.
B2	Q1	Como se dá o processo de construção da estratégia na SPG?	Verificar conhecimento do pesquisado quanto aos processos da organização.
	Q2	De que forma as decisões e ações do Governador afetam a construção da estratégia no órgão?	Verificar influência direta ou indireta de possível patrocinador externo nas ações da organização.
	Q3	Como as decisões e ações de outros órgãos governamentais influenciam a construção da estratégia da SPG?	Verificar influência direta ou indireta de atores externos nas ações da organização.
	Q4	De que forma ocorre o envolvimento dos diferentes níveis hierárquicos no processo estratégico da organização?	Verificar fluxos de decisões nas ações da organização.
	Q5	De que forma as decisões são comunicadas e/ou transmitidas para os servidores/colaboradores do órgão?	Verificar fluxos das informações relacionadas às ações da organização.
	Q6	Identifique/aponte as principais ações/iniciativas da SPG que poderiam ser entendidas como tendo maior relevância, nos últimos 3 anos (de 2013 para cá). Explique sua escolha.	Verificar existência de possíveis episódios estratégicos que pudessem ser objetivamente analisados.
	Q7	De que forma se deu o processo de evolução das ações indicadas?	Verificar elementos relativos à condução da estratégia ao longo do tempo (cont.)

Bloco	Item	Questão	Objetivo / Categoria
(cont.)	Q8	Como se dá a relação entre os demais atores afetados pelas ações indicadas, ao longo da condução das mesmas? Considerar outros servidores, outras esferas, outros órgãos do Governo do Estado, etc.	Verificar influência (ativa ou passiva) de outros atores quanto aos episódios identificados

Fonte: elaboração própria

Para auferir maior precisão dos processos de entrevista, foi utilizado gravador para registro dos relatos. Desta forma tanto entrevistado, quanto pesquisador, puderam se concentrar na troca de informações.

Quanto ao roteiro, optou-se pela divisão em dois grandes blocos. No primeiro, procurou-se identificar cada entrevistado, objetivando facilitação no processo de transcrição de cada documento. No segundo bloco, o foco residiu em questões que permitissem a obtenção de informações que passarão a ser confrontadas com demais informações obtidas por outras vias.

Como os dados coletados ao longo do processo de entrevistas apresentaram novos indícios acerca do fenômeno, a proposta de protocolo teve que ser adaptada de acordo com o as características de cada entrevistado. As adaptações se deram, em sua totalidade, na forma que as questões eram apresentadas para os entrevistados de forma oral. Esse ajuste se mostrou necessário uma vez que os entrevistados tinham diferentes níveis de formação e compreensão daquilo que se visava expor.

3.4.1.2.1 Definição do Sujeito de Pesquisa

As entrevistas constituem também fonte importante de evidências e, conseqüentemente, necessárias para a condução da pesquisa (YIN, 2015). Neste sentido, foram entrevistadas pessoas identificadas como participantes do processo de formação de estratégia, em diversos níveis hierárquicos da organização.

Tanto a proposta para a condução das entrevistas, quanto aquilo que foi executado, podem ser observados no Quadro 5, contendo os

tempos estimados e realizados para cada participante, o tipo e o tempo de vínculo dos participantes com a organização.

Quadro 5 – Protocolo de entrevistas

Entrevistado	Tempo estimado	Tempo realizado	Tipo de vínculo	Tempo de vínculo
E1	60 min	52 min	Comissionado	2 a 5 anos
E2	45 min	30 min	Ef. / Comiss.	2 a 5 anos
E3	45 min	27 min	Ef. / Comiss.	2 a 5 anos
E4	45 min	33 min	Ef. / Comiss.	até 2 anos
E5	45 min	31 min	Efetivo	2 a 5 anos
E6	45 min	29 min	Comissionado	2 a 5 anos
E7	30 min	19 min	Comissionado	2 a 5 anos
E8	30 min	44 min	Efetivo	2 a 5 anos
E9	30 min	23 min	Comissionado	2 a 5 anos
E10	30 min	27 min	Ef. / Comiss.	+ 10 anos
E11	30 min	26 min	Comissionado	5 a 10 anos
E12	30 min	18 min	Efetivo	+ 10 anos
E13	30 min	16 min	Comissionado	até 2 anos
E14	30 min	21 min	Ef. / Comiss.	2 a 5 anos
E15	30 min	22 min	Comissionado	até 2 anos
E16	30 min	17 min	Comissionado	+ 10 anos

Fonte: elaboração própria

A definição dos entrevistados se deu de forma intencional, ou seja, não aleatória, baseada, prioritariamente, no acesso do pesquisador às pessoas da organização, bem como disponibilidade dos mesmos quanto à participação na pesquisa.

Ressalta-se, ainda, que a seleção dos participantes buscou preservar a proporcionalidade e representatividade dos diferentes níveis hierárquicos e diferentes áreas existentes na organização que se constitui objeto deste estudo.

3.4.1.3 Observação participante

A observação do fenômeno a ser investigado é uma das fontes de evidências apontadas pela literatura sobre pesquisa qualitativa e estudo de caso (EISERNHARDT, 1989; PETTIGREW, 1992; YIN, 2015).

Ao longo do estudo, será feito uso da observação participante. Neste tipo de técnica para coleta de dados o observador participa ativamente do fenômeno ou de parte do fenômeno analisado (YIN, 2015).

A opção por esta técnica se dá uma vez que o pesquisador é, também, membro da organização estudada e, consequentemente, participa de processos que compõem o fenômeno analisado.

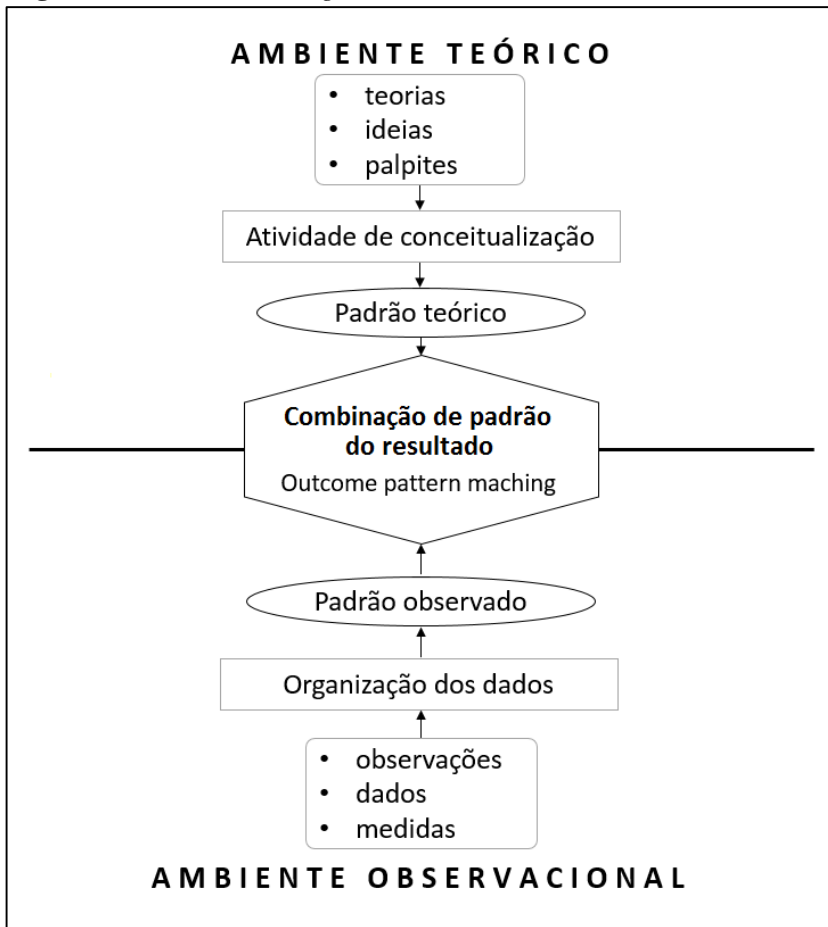
Entretanto, alguns aspectos a respeito da técnica selecionada devem ser observados. Destacam-se:

- a) a quebra da imparcialidade: a influência do pesquisador nos processos inerentes ao fenômeno estudado pode interferir na parcialidade da análise;
- b) a função de participante se sobressair à de observador: neste caso, o tempo e a atenção dedicados à pesquisa podem ser comprometidos;
- c) a dispersão do fenômeno como fator dificultador da observação e da participação do pesquisador.

Portanto, o adequado equilíbrio entre os papéis de pesquisador e de participante é fundamental na condução da pesquisa.

3.4.2 Análise das evidências

Para proceder a análise dos dados levantados para a pesquisa, foi usado o modelo de *pattern matching* proposto por Trochim (1989). Por meio desse modelo é possível realizar a verificação da congruência entre o conteúdo desenvolvido no marco teórico e os principais achados oriundos da coleta de dados, conforme se observa na Figura 5.

Figura 5 – *Pattern matching*

Fonte: Trochim, 1989

O *pattern matching* se configura como ferramenta que permite a comparação dos dados coletados (TROCHIM, 1989) e se aproxima do modelo de adequação ao padrão proposto por Yin (2015). Neste caso, quanto maior a aproximação entre os padrões (esperado e observado), maior a intensidade da validação da pesquisa (YIN, 2015).

3.4.3 Categorias de análise

Com base no referencial teórico levantado, procurou-se basear a condução da pesquisa sobre duas principais dimensões: o processo de formação da estratégia (ANDERSEN, 2013) e os estágios de institucionalização (TOLBERT, ZUCKER, 2012).

O marco teórico, portanto, permite a criação de categorias de análise (KERLINGER, 1979) que visem proporcionar um padrão adequado para avaliação dos dados coletados perante aquilo a que se propõe este estudo. Tais categorias são separadas entre definição constitutiva e operacional. A primeira diz respeito aos conceitos, principalmente teóricos, estabelecidos sobre aquilo que se pretende analisar. A segunda, por sua vez, está relacionada à forma como estes conceitos podem ser operacionalizados na prática (KERLINGER, 1979).

Desta forma, técnicas de análise de dados, como o *pattern matching* (ou combinação de padrões), podem ser empregadas, uma vez que elas, necessariamente, envolvem uma tentativa de conectar dois padrões: o observado na teoria e aquele observado na prática operacional (TROCHIM, 1989).

Para tanto, e considerando os modelos propostos pelos autores supracitados, foram estabelecidas seis categorias de análise:

CA1: Processo de formação de estratégia predominantemente deliberado

DC: da intenção pretendida pela organização, é elaborada uma estratégia formal e, por conseguinte, entendida como deliberada (MINTZBERG, WATERS, 1985; HART, 1992; MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, WHITTINGTON, 2002; ANDERSEN, 2013).

DO: a constatação no ambiente organizacional pode se dar mediante verificação da existência de elementos como a realização de reuniões formais, geralmente requeridas pela alta gestão; produção de documentos que formalizem as decisões e ações da organização, como atas, memorandos, planejamentos estratégicos, dentre outros; rígida correlação das ações a questões como orçamento; decisões tomadas pela alta gestão; monitoramento das atividades quanto ao que está estabelecido no planejamento.

CA2: Processo de formação de estratégia predominantemente emergente

DC: ao longo de sua implementação, a estratégia deliberada pode ser constantemente influenciada por situações imprevistas, mas que demandam resposta por parte da organização, constituindo por sua vez a estratégia que emerge ao longo do processo (MINTZBERG, WATERS, 1985; HART, 1992; MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, WHITTINGTON, 2002; ANDERSEN, 2013).

DO: pode ser observada na organização pela verificação de situações como existência de reuniões informais, sem estabelecimento de ritos formais; geralmente com informações que fluem de maneira mais informal; decisões e ideias que nascem dos níveis mais operacionais e táticos da organização; inexistência de documentos que estabeleçam as ações de longo prazo, como planejamentos estratégicos ou orçamentos rígidos.

CA3: Processo de formação de estratégia predominantemente integrador

DC: o processo de formação da estratégia ocorre de forma integradora (ANDERSEN, 2013). O produto da ação (estratégia realizada), portanto, é o resultado da relação entre as estratégias deliberadas (originadas na intenção de quem planeja) e as estratégias emergentes (surtem no curso da ação).

DO: sua observação na prática pode se dar por meio da realização de reuniões que surgem de maneira formal e sugeridas pela alta gestão, mas que podem ser transformadas em encontros mais informais ao longo do processo; as informações fluem de maneira mista, sendo formalizada em alguns momentos e informal em outros; decisões e ideias surgem em todos os níveis hierárquicos, desde os técnicos sem cargos de chefia até a alta direção; existência de uma ação deliberada de longo prazo permeada por ações de curto prazo que emergem ao longo do processo; fluxo de informação se dá tanto verticalmente quanto horizontalmente; aprendizado se dá de maneira constante ao longo do processo.

CA4: Estágio de pré-institucionalização

DC: processos que se encontram em fase de inovação ou habitualização enquadram-se no **estágio pré-institucional**. Nesse momento seus adotantes tendem a ser mais homogêneos, uma vez que fazem parte de

uma mesma organização ou grupo de organizações semelhantes e dedicam mais tempo à atividade prática em si do que à sua teorização. Em razão disso, a forma pela qual é implementada pode ser alterada e a probabilidade de fracasso é elevada (TOLBERT, ZUCKER; 2012).

DO: possíveis formas de verificação se cristalizam pela observação de que pessoas que passam a adotar o novo processo ou estrutura estão próximas de onde surgiu a nova proposta, como departamentos ou setores específicos; além disso, o processo ou estrutura podem ser alterados com frequência; o risco para o fracasso é latente, podendo o processo ou estrutura ser cessado a qualquer momento; a atenção para a prática é maior do que a preocupação para com a teorização; a difusão se dá mais pela imitação entre os adotantes do que pela normatização ou coerção; existência de monitoramento inter-organizacional, visando identificar outras práticas semelhantes; intercâmbio de conhecimentos; reuniões entre diferentes órgãos e departamentos com objetivo de gerar conhecimento.

CA5: Estágio de semi-institucionalização

DC: o estágio denominado **semi-institucional** corresponde à objetificação. Seus adotantes passam a buscar um significado para este novo processo ou estrutura que se constitui, configurando uma alta atividade de teorização. Por já passar a tomar forma, também tende a ser adotado mais facilmente por outras organizações (heterogeneização). A maior difusão propicia aumento da dificuldade de modificação na implementação e reduz a probabilidade de insucesso (TOLBERT, ZUCKER; 2012).

DO: pode ser observada na organização pela verificação de situações como existência de forte movimento de teorização do processo; surgimento de um patrocinador que possua interesse direto no sucesso da iniciativa; ampliação do grupo de adotantes, partindo para outros setores e órgãos do Estado; processos que sofrem poucas modificações; surgimento ou existência de um patrocinador que defende a ideia perante possíveis novos adotantes; geração de reconhecimento público de um determinado problema e sua respectiva solução; história curta de existência; consciência coletiva sobre a qualidade ainda não testada da solução; monitoramento e acúmulo de evidências.

CA 6: Estágio de institucionalização plena ou total

DC: O terceiro e último estágio é o de **institucionalização total** e está diretamente relacionado ao processo de sedimentação. Neste momento o processo ou estrutura iniciado já se encontra amadurecido e amplamente difundido. Sendo assim, sua atividade de teorização é baixa. Além disso, como diversas organizações já passaram a adotar tal processo ou estrutura, pode-se afirmar que seus praticantes são heterogêneos, não havendo mais espaço para variâncias na implementação e apresentando baixa taxa de fracasso estrutural (TOLBERT, ZUCKER; 2012).

DO: a verificação desta categoria na prática pode se dar pela disseminação da solução ou do processo por outras organizações de natureza similar; pela manutenção da solução ao longo do tempo; surgimento de grupos de interesse que possam se opor ao estabelecimento do processo; relação positiva fraca entre a proposta e os resultados obtidos com sua implementação; promoção por parte de grupos de defensores; possibilidade de fracasso é baixa, uma vez já estar em vias de total institucionalização; não há mais atividade de teorização ou a mesma é insignificante; há pouca ou nenhuma variação na implementação.

A partir da definição das categorias, parte-se para a análise dos dados coletados, para posterior confronto com a teoria, seguindo o modelo de Trochim (1989).

4 ANÁLISE DOS DADOS

No capítulo 2, foram expostos os principais pensamentos e conceitos relacionados à estratégia, à teoria institucional e à gestão pública. No capítulo 3, procurou-se estruturar os parâmetros que serviram como base para a pesquisa conduzida na organização. Neste capítulo, os principais achados são apresentados conforme categorias de análise e proposições de pesquisa previamente estabelecidas.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

De modo a permitir uma melhor compreensão dos dados apresentados, se faz necessário contextualizar o ambiente no qual a organização se encontra inserida.

4.1.1 Aspectos gerais sobre o Estado

O estado de Santa Catarina está geograficamente localizado na região sul do Brasil, entre os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Apesar de ter um território reduzido em comparação aos estados vizinhos, Santa Catarina possui densidade demográfica superior e seus cerca de 6,8 milhões de habitantes estão distribuídos por 295 municípios que o compõem (IBGE, 2015).

Apesar da maior incidência de municípios populosos na faixa litorânea do estado, fatores como a própria geografia e a evolução histórica da ocupação permitiram o povoamento de todas as regiões do Estado (SANTA CATARINA, 2016). De acordo com Siebert (2010):

O Estado de Santa Catarina reúne em seu território uma ampla diversidade regional, tanto em termos de paisagem (litoral, vale, serra, planalto), como em termos culturais (imigração açoriana, alemã, italiana, entre outros) e econômico-produtivos (metalmecânico, têxtil, agroindústria, madeira, cerâmica, etc.). Essa diversidade é a resultante atual de um processo histórico e político de ocupação que se deu sobre um território também diversificado em termos de

suas condicionantes físico-naturais (SIEBERT, 2010, p. 139).

História essa que acompanhou o desenvolvimento do Brasil. Já no início do século XVI, poucos anos após o descobrimento do país, os primeiros navegadores, liderados pelo expedicionário português Juan Dias Solis, pisaram em território que mais tarde se tornou Santa Catarina. O nome que batiza o estado, aliás, apareceu pela primeira vez em documento que data de 1529, apesar de não haver unanimidade quanto a suas origens (SANTA CATARINA, 2016).

Desde então, municípios que hoje são referência para o Estado passaram a ser fundados pelos colonizadores, como a capital Florianópolis (antes Desterro), em 1637, São Francisco do Sul (antes Vila de Nossa Senhora da Graça), em 1660, e Laguna (antes Santo Antônio dos Anjos de Laguna), em 1714 (SANTA CATARINA, 2016).

Já durante o século XIX, imigrantes alemães e italianos passaram a imigrar para o Estado, indicando a vocação de Santa Catarina ao pluralismo de culturas.

Ao longo de sua existência se envolveu em eventos marcantes da história nacional, como a Revolução Farroupilha, no século XIX, que defendia a emancipação da região do resto do Brasil, e a Guerra do Contestado, já no século XX.

4.1.2 Governo do Estado de Santa Catarina

Em 2007, por meio da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio, que dispôs sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, foi estabelecido o formato do Governo do Estado de Santa Catarina e que, ainda que com alterações pontuais, vigora até os dias atuais.

Com base na própria Constituição Estadual de Santa Catarina, a LC nº 381 de 2007 delimita a estrutura pela qual o Governo do Estado exerce suas atividades e, consequentemente, dos órgãos que o compõem.

Em seu Art. 1º, consta:

Art. 1º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a

colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos, visando tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões, elevando a qualidade de vida da sua população (SANTA CATARINA, 2007).

Ou seja, apreende-se deste primeiro excerto que, em seu Art. 1º, que a estrutura do Estado deve ser orientada para o atingimento de maior eficiência, eficácia, efetividade e relevância dos serviços públicos, por meio da redução da burocracia, da centralização e da concentração dos processos decisórios.

Mais adiante, no Art. 3º, observa-se:

Art. 3º O modelo de gestão da Administração Pública Estadual far-se-á através de políticas públicas que deverão ser desenvolvidas de forma sistêmica e em consonância com programas institucionais de órgãos e entidades públicas, associando obras, programas, serviços e benefícios socialmente úteis a objetivos e resultados consagradores de direitos sociais plenos (SANTA CATARINA, 2007).

O destaque desde trecho reside no fato de o modelo de gestão estar organizado por meio da existência de sistemas administrativos. Compete aos respectivos órgãos, responsáveis por cada sistema administrativo estabelecido pela lei, executar as atividades que lhe sejam de competência.

Já na Seção I, que trata da Ação Governamental de Planejamento e compreende os Arts. 11 e 12, tem-se a seguinte diretriz:

Art. 10. A ação governamental obedecerá a um processo sistemático de planejamento que vise a promover o desenvolvimento do Estado, a sua consequente distribuição populacional pelo território catarinense, a democratização dos programas e ações com amplo engajamento das comunidades, a regionalização do orçamento e a transparência administrativa.

A ação governamental de que trata o *caput* deste artigo, elaborada em conformidade com as definições do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais, será efetivada mediante a formulação dos seguintes instrumentos básicos:

- I - Plano Catarinense de Desenvolvimento;
- II - Planos de Desenvolvimento Regionais;
- III - Planos Decenais, com ênfase em indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano;
- IV - Plano Plurianual de Governo;
- V - programas gerais, setoriais, regionais e municipais de duração anual e plurianual;
- VI - Diretrizes Orçamentárias;
- VII - Orçamento Anual; e
- VIII - Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso.

§ 2º A ação governamental de planejamento, atendidas as peculiaridades locais, guardará perfeita coordenação e consonância com os planos, programas e projetos dos Governos da União e dos Municípios.

Art. 11. A Administração Pública Estadual deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico atendendo, principalmente, às regiões cujos municípios detenham menores valores para o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Parágrafo único. As Secretarias de Estado Setoriais e as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e em articulação com a Secretaria de Estado da Fazenda deverão estabelecer critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, por função governamental, com a finalidade de atendimento a obras e serviços públicos, levando em consideração o índice estabelecido no *caput* deste artigo e outros que possam guardar o justo equilíbrio socioeconômico das regiões do Estado (SANTA CATARINA, 2007).

A existência de elementos claros que tratam da ação de planejamento aponta para uma vontade da Administração Pública Estadual em orientar sua energia de forma planejada (deliberada). Além disso, ressalta-se para a ênfase, nos incisos I a VIII, do § 1º, do Art. 10, que determina o desenvolvimento e uso de instrumentos de planejamento, como o PCD, os PDRs, o PPA, dentre outros, que serão abordados oportunamente.

Outro trecho a ser destacado da Lei Complementar nº 381/2007 diz respeito ao apontamento dos sistemas administrativos, conforme citado nos parágrafos anteriores. Em seu Art. 30, ela estabelece:

Art. 30. Serão estruturadas, organizadas e operacionalizadas sob a forma de sistemas administrativos as seguintes atividades:

I - Administração Financeira;

II - Controle Interno;

III - Geografia e Cartografia;

IV - Gestão de Materiais e Serviços;

V - Gestão Organizacional;

VI - Gestão de Pessoas; (Redação dada pela Lei Complementar nº 534, de 20/04/2011);

VII - Gestão de Tecnologia da Informação e Governança

Eletrônica; (Redação dada pela Lei Complementar nº 534, de 20/04/2011);

VIII - Informações Estatísticas;

IX - Planejamento e Orçamento;

X - Serviços Jurídicos;

XI - Gestão Patrimonial;

XII - Gestão Documental, Editoração e Publicação Oficial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 468, de 09/12/2009);

XIII - Coordenação e Articulação das Ações de Governo;

XIV - Atos do Processo Legislativo;

XV – Ouvidoria;

XVI – Defesa Civil; e (Acrescentado pela Lei Complementar nº 534, de 20/04/2011);

XVII – Planejamento Estratégico (Acrescentado pela Lei Complementar nº 534, de 20/04/2011) (SANTA CATARINA, 2007; 2009; 2011, grifo nosso).

Dos 17 sistemas administrativos definidos na lei, quatro são de responsabilidade da Secretaria de Estado do Planejamento (itens grifados). Os incisos IX – Planejamento e Orçamento e XVII – Planejamento Estratégico assumem sentidos complementares, uma vez que a responsabilidade pela elaboração da peça orçamentária se encontra à cargo da Secretaria de Estado da Fazenda.

Tendo percorrido amplamente sobre a divisão das atribuições das secretarias setoriais, faz-se necessário apresentar a estrutura do Governo do Estado. Ainda em seu Art. 8º, a LC nº 381/2007 enfatiza que a Administração Pública Estadual está consubstanciada em Administração Direta (gabinetes do governador e vice-governador, Secretarias de Estado, Secretarias Especiais e Secretarias Executivas) e Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Para que seja mais fácil visualizar a estrutura que se cristaliza no Estado de Santa Catarina, elaborou-se o Quadro 6.

Quadro 6 - Relação de órgãos do Governo do Estado de SC

Administração Direta	Secretaria de Estado da Administração; Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca; Secretaria Executiva do Programa SC Rural; Secretaria de Estado da Assistência Social; Trabalho e Habitação; Secretaria Executiva de Políticas Sociais de Combate à Fome; Secretaria de Estado da Casa Civil; Secretaria Executiva da Casa Militar; Secretaria Executiva de Articulação Estadual; Secretaria Executiva de Articulação Nacional; Secretaria Executiva de Assuntos Estratégicos; Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais; Secretaria Executiva de Supervisão de Recursos Desvinculados; Secretaria de Estado de Comunicação; Secretaria de Estado da Defesa Civil; Secretaria de Estado do Desenv. Econômico Sustentável; Secretaria de Estado da Educação; Secretaria de Estado da Fazenda; Secretaria de Estado da Infraestrutura; Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania; Secretaria de Estado do Planejamento; Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado da Segurança Pública; Secretaria de Estado de Turismo, (cont.)
-----------------------------	---

(cont.)	Cultura e Esporte; 35 Agências de Desenvolvimento Regional.
Administração Indireta	AGESAN; AGESC; APSFS; BADESC; BESCOR; CELESC; CEASA; CEPA; CIASC; CASAN; CODESC; COHAB; CIDASC; DEINFRA; DETER; DETRAN; ENA; EPAGRI; FAPESC; FCC; FESPORTE; FCEE; FATMA; IGP; IPREV; IMETRO; JUCESC; SANTUR; SAPIENS PARQUE; SCPAR; SCGÁS; UDESC.
Outros Órgãos	Poder Legislativo (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas); Poder Judiciário (Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Eleitoral, Ministério Público, Procuradoria Geral Junto ao Tribunal de Contas, Defensoria Pública do Estado de SC); Conselhos Estaduais (Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual de Esporte, Conselho Estadual de Trânsito de SC, Conselho Estadual de Assistência Social de SC).

Fonte: elaboração própria

Apreende-se que, desconsiderando os órgãos listados sob o rótulo de “Outros Órgãos” – por se tratarem de outros poderes, o Poder Executivo é composto por 35 Agências de Desenvolvimento Regional, oito Secretarias Executivas, 15 Secretarias de Estado, além do Gabinete do Governador e do Gabinete do Vice-Governador, no que tange a Administração Direta e 32 órgãos classificados como sociedades de economia mista, autarquias e fundações, no que tange a Administração Indireta.

4.1.3 Secretaria de Estado do Planejamento

A Secretaria de Estado do Planejamento, conforme observado anteriormente, é um órgão governamental vinculado ao Governo do Estado de Santa Catarina e que possui sua estrutura e atribuições definidos pela LC nº 381/2007.

Apesar de ser um órgão de estado com uma história recente, suas origens remontam há algumas décadas. A seguir serão abordados os componentes históricos que conduziram o governo estadual a criar um órgão para tratar de planejamento, suas diversas transformações ao longo tempo, até culminar em sua estrutura e competências nos dias atuais.

4.1.3.1 Componentes históricos

Com o Plano de Metas do Governo, mais conhecido como PLAMEG, ainda na década de 1960, o então Governador Celso Ramos passava a sinalizar uma vontade de vincular a ação pública às práticas de planejamento (SANTA CATARINA, 2016). Ações isoladas podem ser identificadas em momentos anteriores, mas somente com o PLAMEG que “o Estado passou a utilizar instrumentos ativos de políticas econômicas para implantar e ampliar a infraestrutura social básica e para financiar o capital privado local” (GOULARTI FILHO, 2005).

De acordo com estudo realizado por Gualberto, Cario e Dias (2012), o PLAMEG foi pensado com base em informações levantadas pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC, em anos anteriores, e tinha como objetivo maior sanar diversas deficiências que o estado então possuía.

Para tanto, por meio da Lei nº 2.722/1961, foi criado o Gabinete de Planejamento, vinculado ao governador e que seria o órgão responsável por conduzir o processo. Suas ações estavam divididas em três grandes grupos: a. “O Homem”, cujo foco era a melhoria das condições humanas, incluindo ações ligadas à educação, cultura, assistência social, saúde pública, justiça, segurança pública, dentre outros/ b. “O Meio”, que visava desenvolver a infraestrutura, incluindo a malha viária e questões relativas à produção e distribuição de energia e; c. “Expansão Econômica”, cuja atenção estava direcionada à expansão e desenvolvimento agrícola e industrial no estado (GUALBERTO; CARIO; DIAS, 2012).

Após os primeiros quatro anos do PLAMEG, e a obtenção de resultados considerados positivos, o governador seguinte, Ivo Silveira, decidiu lançar o PLAMEG II, que teve vigência entre os anos de 1966 e 1970. Entretanto, o cerne deste novo plano seria a expansão econômica e o progresso social, priorizando ações voltadas à melhoria das condições sociais, valorização dos recursos humanos, expansão econômica e melhoria dos meios administrativos (GUALBERTO; CARIO; DIAS, 2012).

No período de 1971 a 1974, durante a gestão de Colombo Salles, passou a vigorar o Projeto Catarinense de Desenvolvimento, cujo objetivo central era integrar as regiões afastadas do Estado. Dividida em

13 microrregiões, Santa Catarina passou a executar ações ligadas à descentralização das políticas econômicas (GOULARTI FILHO, 2005).

Anos mais tarde, no final da gestão de Antônio Carlos Konder Reis, a promulgação da Lei nº 5.516, de 1979, criou o Gabinete Geral de Coordenação e Planejamento - GAPLAN (SANTA CATARINA, 2016). Entretanto, ao longo de sua administração, o então governador já havia lançado Plano de Governo, instrumento alinhado ao II Plano Nacional de Desenvolvimento, do Governo Federal. Ressalta-se, todavia, que o plano estadual não apresentava uma estruturação definida acerca dos programas ou projetos de intervenção, tendo somente sido apresentado com base no orçamento plurianual (GOULARTI FILHO, 2005).

Entre 1979-1982 (Jorge Konder Bornhausen), vigorou o Plano de Ação, que consistia em três frentes: o campo psicossocial, o campo econômico e a organização administrativa e planejamento. Em seguida, nos anos de 1983 a 1987, Esperidião Amin foi alçado ao poder e colocou em ação sua Carta aos Catarinenses em ação. O documento possuía um viés predominantemente liberal, com vistas à redução da participação do Estado na economia catarinense (GOULARTI FILHO, 2005).

Já em 1987, durante o governo de Pedro Ivo Campos, por meio do Decreto nº 1.013, o GAPLAN foi transformado em SEPLAN (Secretaria de Estado do Planejamento), e a estrutura passou, pela primeira vez, a ter formalmente atribuído o status de secretaria de estado (SANTA CATARINA, 2016). Assim, durante o período que foi de 1987 a 1990, passou a ser implementado o Plano de Governo Rumo à Nova Sociedade Catarinense. Quatro grandes áreas o compunham, quais sejam, a político-institucional, a social, a econômica e infraestrutura e a ambiental (GOULARTI FILHO, 2005).

Entretanto, com a Lei nº 8,245 sendo outorgada, em 1991, pelo então governador Vilson Kleinubing, a SEPLAN deixou de existir e suas atividades foram absorvidas pela Secretaria de Estado da Fazenda. O novo órgão passou a se chamar Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento (SANTA CATARINA, 2016). Esta estrutura foi a responsável pela execução do Plano SIM (Saúde, Instrução e Moradia), que apresentava metas detalhadas de ação para o período de quatro anos de governo (GOULARTI FILHO, 2005).

Com o início do governo de Paulo Afonso Evangelista Vieira, a Secretaria de Estado da Fazenda voltou a ser responsável

exclusivamente pelas atividades anteriores, por meio da publicação da Lei nº 9.831, de 1995. Consequentemente, as atividades inerentes ao Planejamento, como o PPA, a cartografia, a estatística, dentre outras passaram a ser operacionalizadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e que, mais tarde, em 1996, passaria a se denominar Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul (SANTA CATARINA, 2016). Ao longo de todo o período compreendido entre os anos de 1995 e 1998, vigorou o Plano de Governo Viva Santa Catarina, com foco na cidadania, na criança, no campo e na modernização do Estado (GOULARTI FILHO, 2005).

Dos anos 1999 a 2002, Espiridião Amin retorna ao posto de Governador do Estado e dá início ao plano Santa Catarina – Estado Vencedor, que contava, uma vez mais, com ideais liberais em seu constructo (GOULARTI FILHO, 2005).

4.1.3.2 A organização nos dias atuais

Já entrando no século XXI, a gestão de Luiz Henrique da Silveira, com a assinatura da Lei Complementar nº 243, de 2003, fez com que a então Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul desse lugar à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pode-se afirmar que, a partir deste momento, o órgão passou a ter o formato que ainda se observa, em boa parte, nos dias atuais. Uma das poucas diferenças foi que, neste interim, a secretaria passou a acumular a função de responsável pelo orçamento estadual, até então a cargo da Secretaria de Estado da Fazenda (SANTA CATARINA, 2016).

Na segunda metade da gestão de Luiz Henrique da Silveira, foi construído o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD), com base no MasterPlan, com a definição de ações em diversas áreas, para o período compreendido entre 2005 e 2015. Pela primeira vez um plano ultrapassava o prazo de um mandato, sinalizando uma intenção para um planejamento de longo prazo. Outra ação determinante no histórico de ações ligadas a planejamento nos Estado foi a construção dos Planos Regionais de Desenvolvimento, construído em conjunto com a sociedade, mediante a realização de encontros e debates em todas as regiões administrativas do Estado. De acordo com Siebert (2010), “no PCD foram analisados os contextos internacional, nacional e estadual,

tendo sido elaborados cenários futuros tendenciais e normativos para diversas áreas, como logística, educação, saúde, entre outras”. Ainda conforme colocado pela autora, mesmo 2011, com a troca de governador (quando viria a assumir Raimundo Colombo), decidiu-se pela manutenção do PCD, com vistas à assunção de um caráter de transposição de governos (SIEBERT, 2010).

Em 2005, por meio da Lei Complementar nº 284, a SPG agregou às suas funções a atividade de descentralização e passou a ser chamada Secretaria de Estado do Planejamento. Já em 2007, com a Lei Complementar nº 381 – e que vigora até hoje, as competências da secretaria foram mantidas e reforçadas, incluindo sua razão de ser: o planejamento do estado.

Quatro anos mais tarde, já na gestão de Raimundo Colombo, a Lei Complementar nº 534, de 2011, a diretoria que cuidava do orçamento estadual foi transferida para a Secretaria de Estado da Fazenda, incluindo todas as suas atribuições e responsabilidades.

Em 2013, com a publicação da Lei Complementar nº 613, a secretaria teve, mais uma vez, sua estrutura alterada. Desta vez, para a adição de uma nova diretoria, que iria tratar do Desenvolvimento Regional e das Cidades.

A última lei que proporcionou uma modificação na forma de trabalho da SPG foi publicada em dezembro de 2015. Trata-se da lei nº 16.795 que, dentre outras coisas, transforma as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional – SDRs, em Agências de Desenvolvimento Regional – ADRs. Tal mudança alterou o status que estas secretarias possuíam, de Secretarias de Estado, para Secretarias Executivas. Além disso, a lei proporcionou a criação da figura de “Gerente de Planejamento Regional” nas estruturas das agências, aumentando a atuação da SPG em todas as regionais do Estado de Santa Catarina.

4.1.3.3 Estrutura e competências

Conforme mencionado no item 4.1.3, o dispositivo legal que rege as ações dos órgãos pertencentes à administração direta é a Lei Complementar nº 381/2007, informalmente conhecida como Lei da Reforma Administrativa. Em anos posteriores, esta lei sofreu alterações em alguns de seus artigos, suprimindo ou adicionando conteúdo, de acordo com a necessidade de cada momento e contexto.

A Secretaria de Estado do Planejamento é o órgão responsável pelos sistemas de “Planejamento Estratégico, Informações Estatísticas, Gestão Organizacional e Geografia e Cartografia” (SANTA CATARINA, 2007; 2011).

Consta, na referida lei, em seu Art. 56, que compete à Secretaria de Estado do Planejamento as seguintes atribuições:

I - coordenar o processo de planejamento estratégico estadual;

II - coordenar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação dos Planos de Longo Prazo, dos Planos Decenais e dos Planos de Desenvolvimento Regionais, com ênfase em indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano, em conjunto com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável; (Redação dada pela Lei Complementar nº 534, de 20/04/2011);

III - elaborar os anteprojetos de lei e demais atos relacionados com as ações de sua área de competência;

IV - coordenar as ações de organização, reorganização, modernização, descentralização e desconcentração no âmbito da Administração Pública;

Estadual, articuladamente com os respectivos órgãos centrais sistêmicos;

V - acompanhar, avaliar e coordenar o processo de descentralização, desconcentração e regionalização administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, de forma articulada com os respectivos órgãos centrais sistêmicos e as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;

VI - planejar, regulamentar, normatizar, acompanhar e avaliar a implementação e execução dos contratos de gestão no âmbito dos órgãos do Poder Executivo;

VII - promover e coordenar o Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e sistematizar as propostas apresentadas visando à inserção na Lei do Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e nos Orçamentos Anuais;

VIII - acompanhar as audiências do Orçamento Estadual Regionalizado, promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado;

IX - apoiar técnica e operacionalmente as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, visando à consolidação do processo de planejamento descentralizado;

X - avaliar os impactos socioeconômicos das políticas, programas e ações governamentais;

XI - coordenar a produção, análise e divulgação de informações estatísticas;

XII - promover e coordenar a elaboração de trabalhos cartográficos e geográficos do Estado;

XIII - identificar os limites intermunicipais e distritais;

XIV - formular, planejar, coordenar e controlar, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, a implantação das políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano;

XV - (Revogado pela Lei Complementar nº 534, de 20/04/2011);

XVI - promover o uso racional e a ocupação ordenada do solo catarinense, com atenção especial àquelas áreas indispensáveis à manutenção do meio;

ambiente ecologicamente equilibrado;

XVII - desenvolver ações que promovam a adequação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos ao que prescreve o Estatuto da Cidade;

XVIII - apoiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento municipal;

XIX - (Revogado pela Lei Complementar nº 549, 10/11/2011);

XX - coordenar a gestão do Programa de Desenvolvimento Regional e Municipal - PRODEM e do Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento Municipal - PROFDM; e

XXI - apoiar e orientar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na execução e implementação dos programas, projetos e ações descentralizadas e desconcentradas, articuladamente com os respectivos órgãos centrais sistêmicos.

Observa-se, portanto, que dos 17 sistemas administrativos definidos na LC nº 381/2007, quatro são de responsabilidade da SPG e cujos desdobramentos podem ser percebidos nos 21 incisos que compõem o artigo 56 da referida lei.

Outra definição importante trazida pela LC nº 381/2007 diz respeito à estrutura organizacional da secretaria. Em seu Anexo VII-A, estão delineados todos os cargos existentes na SPG, bem como seus respectivos quantitativos e codificações.

A distribuição completa dos cargos e suas conexões com cada área constam no ANEXO III deste trabalho e é reproduzida visualmente no organograma da Figura 6.

Figura 6 – Organograma da Secretaria de Estado do Planejamento



Fonte: adaptado de Secretaria de Estado do Planejamento (2016)

Atualmente, a secretaria conta com aproximadamente 100 colaboradores em seu quadro, incluindo ocupantes de cargos em

comissão, técnicos efetivos, técnicos cedidos por outros órgãos, estagiários e terceirizados.

Considerando o que estabelece a legislação, a SPG conta com quatro diretorias: Planejamento; Gestão da Descentralização; Estatística e Cartografia; e Desenvolvimento Regional e das Cidades. Entretanto, na prática, existe uma quinta diretoria, que trata dos projetos relacionados ao Programa Pacto por Santa Catarina e possui cerca de 25 pessoas atuando. Conforme relatado por integrantes do órgão em alguns momentos ao longo da pesquisa, existe uma proposta de alteração na lei vigente, visando à regularização da situação. De qualquer forma, tanto a observação quanto à análise de documentos permitem afirmar que tal área goza do mesmo *status* e demais prerrogativas presentes nas outras quatro diretorias.

Figura 7 - Site da Secretaria de Estado do Planejamento



Fonte: Santa Catarina, 2016

Exemplo disso se dá no site da própria secretaria quando, acessando o espaço destinado às diretorias, constam as diretorias formalmente estabelecidas, bem como o Escritório de Projetos do Pacto, conforme se observa na Figura 7.

Boa parte do corpo funcional se encontra estabelecida em um andar completo de um dos prédios do Centro Administrativo do Governo. Secretário e secretário-adjunto, assim como os diretores possuem salas individuais. Os demais colaboradores estão distribuídos em um amplo salão, que conta somente com divisórias.

A exceção se dá por um setor, que trata de gestão de convênios municipais, que está sediada junto à Associação dos Municípios da Grande Florianópolis – GRANFPOLIS, fruto de um convênio firmado entre o Governo do Estado e a referida associação.

4.1.4 Mecanismos Legais e Instrumentos de Planejamento

Uma vez tendo sido apresentadas informações que permitem o leitor situar-se quanto contexto do objeto de pesquisa, parte-se para a discussão acerca de alguns dos instrumentos que possuem relação direta com o processo estratégico na SPG.

4.1.4.1 Plano Plurianual – PPA

Previsto na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 165, o plano plurianual é o instrumento pelo qual diretrizes, metas e objetivos são estabelecidos por meio da fixação de projeções orçamentárias, incluindo despesas e receitas de cada Estado e da União.

Na Constituição Estadual de 1989, o plano plurianual encontra ressonância no Art. 120, que versa:

- § 1º — O plano plurianual exporá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
- § 2º — Os planos e programas estaduais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual (SANTA CATARINA, 1989).

Resta, portanto, formalizada, a necessidade de definir, de maneira antecipada, o caminho que deverá ser seguido no que tange a aplicação de recursos, tanto de investimento, quanto de custeio. Salienta-se, ainda, que os PPAs estão circunscritos a períodos de quatro

anos, atingindo os últimos três anos de uma gestão e o primeiro ano da gestão subsequente.

No Estado de Santa Catarina, após o encerramento do plano plurianual que teve vigência entre 2012 e 2015, passou a vigorar o PPA 2016-2019.

Este último ciclo do PPA, assim como os anteriores, teve seu processo iniciado pela Secretaria de Estado da Fazenda, órgão que centraliza as informações de todos os demais órgãos do Estado e compila em um documento único, a ser encaminhado para a Assembleia Legislativa.

Após o recebimento das diretrizes que balizam a construção do PPA, cabe ao órgão definir como o processo será implementado visando à sua conclusão.

Na SPG, as atividades referentes ao PPA 2016-2019 começaram em agosto de 2015, mediante realização de reuniões convocadas e conduzidas pelo Secretário Adjunto. As reuniões contavam com técnicos representando todas as áreas da organização. Logo nos primeiros encontros foi decidido que a definição de questões como missão, visão, objetivos, dentre outros, necessitavam da participação da alta gestão. Desta forma, com ajuda de um consultor externo e que, portanto, garantiria isenção do processo, os diretores, em conjunto com os gerentes e os técnicos, discutiram e definiram aquilo que nortearia as ações da SPG pelos próximos quatro anos.

4.1.4.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

Conforme determina o Art. 120 da Constituição Estadual de 1989:

§ 4º — A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública;

II - o orçamento de investimento das empresas cujo controle seja, direta ou indiretamente, detido pelo Estado;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades, órgãos e fundos da administração pública a ela vinculados (SANTA CATARINA, 1989).

A Lei Orçamentária Anual fixa o orçamento detalhado, por subação e elemento de despesa, dos gastos de todos os órgãos, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para cada ano. Ainda de acordo com os dispositivos legais, a LOA deve estar alinhada com aquilo que se encontra definido nos planos plurianuais para o período estabelecido.

Assim com o PPA, encontra seu estabelecimento no Art. 165 da Constituição Federal de 1988. Deve respeitar obrigatoriamente o ciclo anual de cada exercício financeiro.

Anualmente, perto do fim do exercício, o projeto de lei contendo as informações detalhadas do orçamento para o próximo ano é enviado, pela Secretaria de Estado da Fazenda, para o Congresso Estadual, de modo a ser analisado e votado pelo Legislativo.

4.1.4.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Também está prevista na Constituição Federal de 1988, no Art. 165. Diferente do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias se restringe ao período equivalente ao exercício financeiro (ciclos anuais) e trata das regulamentações orçamentárias para o exercício vindouro.

Assim como o PPA e a LOA, a LDO também encontra respaldo no Art. 120 da Constituição Estadual, que determina:

§ 3º — A lei de diretrizes orçamentárias:

I - arrolará as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

II - orientará a elaboração da lei orçamentária anual;

III - disporá sobre alterações na legislação tributária;

IV - estabelecerá a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento (SANTA CATARINA, 1989).

É na LDO que ficam consubstanciadas as diretrizes para construção das LOAs e outras definições quanto às elaborações orçamentárias de cada órgão.

4.1.4.4 Plano Catarinense de Desenvolvimento – PCD

O Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD), já mencionado anteriormente, quando da construção da cronologia das ações relativas a planejamento no Estado de Santa Catarina, consiste em um conjunto de intenções de longo prazo do Poder Executivo.

De acordo o que coloca o Secretário de Estado do Planejamento à época, Olvacir José Bez Fontana, trata-se de “um conjunto de diretrizes e estratégias que visam a orientar a ação governamental até 2015”.

O PCD foi elaborado a partir de diretrizes da SPG e foi conduzido por uma empresa de consultoria contratada especificamente para esta finalidade. Os técnicos do órgão acompanharam todas as etapas do processo.

Enquanto os planos que norteavam as ações governamentais das décadas de 1960 ao início dos anos 2000 se limitavam ao período concomitante à gestão de cada governador, o PCD, pela primeira vez no Estado, transcendeu o período de equivalência de um mandato. Considerando que a gestão do então Governador Luiz Henrique da Silveira permeou os anos de 2003 a 2010, a abrangência do PCD alcançou cinco anos de sua gestão e mais cinco anos de gestões posteriores, uma vez que ele não poderia concorrer à reeleição em virtude já ter tido dois mandatos.

Ao mesmo tempo em que isso representava um desejo comum, de que os planos e planejamentos tivessem caráter de Estado e não de Governo, isso representava um grande desafio, visto que o risco do novo governador descartar o documento era real.

Conforme constante no próprio Plano Catarinense de Desenvolvimento, não se trata de um documento acabado, e sim de:

[...] instrumento de interação entre o governo e a sociedade, aberto a receber novas ideias que reflitam as complexidades e as rupturas do mundo atual e a incorporar novas estratégias que certamente vão emergir durante sua implantação (SANTA CATARINA, 2005).

Destaca-se, da afirmação acima, a visão que já visava abarcar ao plano deliberado, “novas estratégias que vão emergir durante sua

implantação”, demonstrando o caráter adaptativo e situacional da construção da estratégia.

Outra intenção que se encontra evidente no PCD é a de que os instrumentos legais de planejamento e orçamentação (PPA, LDO e LOA) fossem alinhados às diretrizes traçadas no documento.

Quanto aos procedimentos metodológicos ressaltados na elaboração do PCD, foram elencadas as seguintes etapas:

- a) análise retrospectiva;
- b) construção da visão;
- c) definição da filosofia;
- d) definição das dimensões e áreas de atuação do Estado;
- e) construção dos cenários tendenciais por área de atuação do Estado;
- f) construção dos cenários normativos por área de atuação do Estado;
- g) definição de macro diretrizes;
- h) definição das diretrizes;
- i) definição das estratégias.

Com isso, foi construído o documento, abrangendo quatro macro dimensões, cada uma com suas respectivas áreas de atuação, como se verifica no Quadro 7.

Quadro 7 – Dimensões e áreas de atuação do Estado

Dimensão	Descrição	Áreas de atuação
Economia e meio ambiente	Ações estratégicas do governo para garantir o desenvolvimento sustentável e a competitividade sistêmica do Estado.	Infraestrutura Empreendedorismo Agricultura Meio ambiente
Social	Políticas públicas e mecanismos para garantir o acesso aos direitos básicos e a inclusão social de todos os catarinenses no processo de desenvolvimento.	Saúde Assistência social, trabalho e renda Educação Cultura Segurança
Tecnologia	Apoio à ciência e à inovação tecnológica	Ciência, tecnologia e inovação (cont.)

Dimensão	Descrição	Áreas de atuação
(cont.) Tecnologia	(cont.) como forma de promover o desenvolvimento sustentável	
Política pública	Gestão pública ética comprometida com a qualidade dos serviços	Gestão pública

Fonte: adaptado de Plano Catarinense de Desenvolvimento (SANTA CATARINA, 2005)

O PCD e suas diretrizes permaneceram vigentes até 2015, portanto, durante boa parte do período de abrangência deste estudo, tendo sido utilizado, inclusive, como elemento integrante de processos para contratação de financiamentos junto a organismos financeiros do Brasil e do exterior.

4.1.4.5 Planos de Desenvolvimento Regional – PDRs

De forma complementar ao Plano Catarinense de Desenvolvimento, foram desenvolvidos, entre 2010 e 2011, sob orientação e coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento, os Planos de Desenvolvimento Regionais.

A ação foi iniciada como uma tentativa de resgatar o processo de planejamento nas então Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional – SDRs (atuais ADRs). Para tanto, uma metodologia foi criada e amparada em 21 etapas, que iam desde a análise de contexto e resgate dos instrumentos já existentes, até a discussão de uma nova proposta e seu envio para a Secretaria de Estado do Planejamento.

Coube à SPG o papel de catalisador de todo o processo, fornecendo os subsídios necessários para que as SDRs atendessem àquilo que havia sido proposto.

Assim como já feito com o PCD, os PDRs estavam pautados na necessidade de alinhamento com os demais instrumentos de planejamento e orçamento então vigentes no Estado.

4.1.4.6 – Sistema de Avaliação de Desempenho das Secretarias de Desenvolvimento Regional - SAD

Paralelamente ao esforço que vinha sendo feito para a elaboração dos PDRs, a SPG julgou necessário implementar um Sistema de Avaliação de Desempenho das SDRs.

O modelo foi construído com base na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA-C, desenvolvida pela Universidade Federal de Santa Catarina. O processo de construção passou, também, pelo estabelecimento de áreas, subáreas e indicadores para monitoramento e avaliação.

Foram definidas oito áreas: estratégias do gabinete do Secretário; gestão administrativa e operacional; gestão da comunicação; gestão da saúde; gestão da educação; gestão da infraestrutura; gestão do desenvolvimento econômico, sustentável e agricultura; e gestão da cultura, esporte e turismo; que seriam periodicamente avaliadas e teriam notas atribuídas para cada indicador. No final, cada SDR teria um *score* geral.

Tinha-se, por objetivo maior, o fortalecimento do modelo de descentralização promovido pelo Governador Luiz Henrique da Silveira (2003-2010) e mantido durante boa parte da gestão de Raimundo Colombo (2011-2018), e subsidiar o processo decisório.

Com o detalhamento deste e dos demais instrumentos de planejamento que vigoram ou vigoraram durante o período coberto pela pesquisa, observa-se que parte surge da determinação legal, como o PPA, a LOA e a LDO. Os outros três (PCD, PDR e SAD) foram pensados e desenvolvidos com vistas à uma melhor adequação das necessidades do Estado de Santa Catarina às diretrizes estabelecidas nos instrumentos legais de planejamento e orçamento.

4.2 PROCESSOS DE FORMAÇÃO DA ESTRATÉGIA NO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Considerando o conteúdo abordado até então, incluindo revisão bibliográfica de diferentes teorias e autores, bem como a descrição detalhada da organização que é objeto do estudo e o ambiente no qual ela esta inserida, parte-se para a apresentação e discussão dos principais achados inerentes aos processos de formação da estratégia, por categoria

de análise. As informações apresentadas têm por base diferentes fontes, conforme já mencionado no capítulo 3.

Além disso, visando facilitar o processo de compreensão deste estudo, os elementos que compõem cada categoria de análise (CA) estabelecida na metodologia são reproduzidos, na íntegra, incluindo suas definições constitutiva e operacional, no início de cada item.

4.2.1 Processo de formação de estratégia predominantemente deliberado (CA1)

***Definição constitutiva:** da intenção pretendida pela organização, é elaborada uma estratégia formal e, por conseguinte, entendida como deliberada (MINTZBERG, WATERS, 1985; HART, 1992; MINTZBERG, AHLTRAND E LAMPEL, 2000, WHITTINGTON, 2002; ANDERSEN, 2013).*

***Definição operacional:** a constatação no ambiente organizacional pode se dar mediante verificação da existência de elementos como a realização de reuniões formais, geralmente requeridas pela alta gestão; produção de documentos que formalizem as decisões e ações da organização, como atas, memorandos, planejamentos estratégicos, dentre outros; rígida correlação das ações a questões como orçamento; decisões tomadas pela alta gestão; monitoramento das atividades quanto ao que está estabelecido no planejamento.*

Conforme se estabeleceu nas definições constitutiva e operacional, esta categoria de análise apresenta relação íntima com o processo racional de construção da estratégia, com predomínio da formalização das ações e fluxo *top-down* na tomada de decisão.

Os aspectos legais relacionados à administração pública já se apresentam, por si só, como componentes que induzem a ação do ente público a ser conduzida de forma deliberada. Isso se evidencia quando observa-se a presença, tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Constituição Estadual de 1989, da obrigatoriedade da produção sistemática de documentos como os Planos Plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

De acordo com o que preza a distribuição sistêmica de funções, com base na Lei Complementar nº 381/2007, essas atribuições inerentes ao orçamento estadual são de competência da Secretaria de Estado da

Fazenda. À SPG compete somente definir à respeito de seu próprio orçamento. Neste sentido, documentos produzidos pelo órgão, como PPA 2012-2015 e o PPA 2016-2019, por exemplo, apontam para o cumprimento destes aspectos legais.

Essa perda da atribuição das atividades inerentes ao orçamento do estado, de certa forma, evidencia um enfraquecimento da SPG dentro da estrutura do Governo do Estado, conforme se observa no relato do Entrevistado E12, ao afirmar que:

Algumas ações da Secretaria de Estado da Fazenda acabam atrapalhando a ação da SPG, principalmente porque certas atividades que estão na SEF eram da nossa secretaria, e não estão mais e isso acaba gerando conflitos em certos momentos.

Visão esta corroborada por outros colaboradores, como se verifica no discurso do Entrevistado E6, que coloca que “a SPG perdeu muito com a saída de um instrumento de coordenação do orçamento, que era uma forma de saber o que os demais órgãos estavam fazendo e direcionar melhor a estratégia”. O Entrevistado E1 também segue na mesma linha, sentenciando que:

(...) a Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, infelizmente, ao longo do tempo, a partir de 2007 ou 2008, veio se desmontando e deixando de cumprir qualquer tipo de proposta relevante para uma Secretaria de Planejamento, ela foi desaparecendo, ao ponto de até a parte de orçamento e plano plurianual, que é uma atividade típica de planejamento, ter sido se deslocada para a Fazenda.

Compartilha de entendimento semelhante o Entrevistado E10:

Com a alteração da LC 381/2007, pela LC 534/2011, a SPG deixou de ser o órgão responsável pelo sistema administrativo de planejamento, perdendo as atribuições de elaboração do PPA e do orçamento estadual, que foram migrados para a SEF. Isso conflita com a ideia de que quem arrecada não poderia estar à frente da elaboração do orçamento.

Existem, ainda, outros documentos produzidos pela SPG que possuem relação direta com a formação da estratégia. O PCD, os PDRs e o SAD, são instrumentos de planejamento do Estado cuja coordenação esteve à cargo da secretaria. Neles, constam diretrizes e desejos do ente público quanto às suas ações futuras. Entretanto, por diversas vezes os entrevistados citaram um distanciamento entre aquilo que está documentado nestes instrumentos e as ações que são realizadas no cotidiano da organização. O posicionamento do Entrevistado E3 resume o fato ao afirmar que “a relação entre as ações da secretaria e elementos como o PPA e a LOA é algo bem distante. Na verdade, tanto um como o outro, são proforma”.

Quanto ao fluxo no processo decisório, a percepção dos entrevistados não apresentou unanimidade. Parte das respostas segue na linha de que, conforme coloca o Entrevistado E6 “a decisão está sempre numa linha de comando Secretário e diretores”. Visão similar apresenta o Entrevistado E8, afirmando que “as decisões acontecem sempre por via top-down. Poucas pessoas se reúnem e tomam as decisões que a área deve seguir”, e o Entrevistado E9, que enxerga a decisão acontecendo “de forma extremamente de cima pra baixo, fazendo valer o rigor da hierarquia. Geralmente as decisões são passadas do Secretário pro diretor, dele pros gerentes e assim por diante”.

Entretanto, outra parcela dos entrevistados enxerga a participação de todos os níveis hierárquicos nas discussões, algo que será abordado posteriormente, mas que pode ser observada por meio da perspectiva do Entrevistado E1:

(...) não são muito formais, elas são decisões que algumas são feitas em negociações em torno da mesa, às vezes entre os diretores, às vezes um pouco mais ampliada e às vezes não, às vezes são decisões verticais. Mas na sua grande maioria não são formais, são acordos, entendimentos que vão acontecendo.

A questão das reuniões é complementada pelo fato de que não há uma sistemática em suas realizações. O Entrevistado E4 afirma que “no começo as reuniões com o Secretário eram mais regulares, mas, com o passar do tempo, esses encontros foram ficando mais esporádicos”.

Outros elementos que pudessem reforçar a condição deliberada da estratégia, como atas, memorandos, dentre outros, só são confeccionados em situações muito específicas, não constituindo uma prática comum na organização.

4.2.2 Processo de formação de estratégia predominantemente emergente (CA2)

***Definição constitutiva:** ao longo de sua implementação, a estratégia deliberada pode ser constantemente influenciada por situações imprevistas, mas que demandam resposta por parte da organização, constituindo por sua vez a estratégia que emerge ao longo do processo (MINTZBERG, WATERS, 1985; HART, 1992; MINTZBERG, AHLTRAND E LAMPEL, 2000, WHITTINGTON, 2002; ANDERSEN, 2013).*

***Definição operacional:** pode ser observada na organização pela verificação de situações como existência de reuniões informais, sem estabelecimento de ritos formais; geralmente com informações que fluem de maneira mais informal; decisões e ideias que nascem dos níveis mais operacionais e táticos da organização; inexistência de documentos que estabeleçam as ações de longo prazo, como planejamentos estratégicos ou orçamentos rígidos.*

Considerando que o *locus* da pesquisa representa uma organização pública, importante se faz salientar que existem determinados elementos de regulação que impedem a emergência absoluta de suas ações. Principalmente, naquilo que tange os instrumentos legais de planejamento, como o PPA, a LOA e a LDO, já abordados no tópico anterior.

Entretanto, quando passa-se a observar as questões práticas da ação do órgão e de seu corpo funcional, componentes elencados na definição operacional desta categoria de análise podem ser identificados.

Com relação ao fluxo das informações e formalização dos processos, ressalta-se o que é exposto pelo Entrevistado E7, que afirma que “quando a diretoria recebe alguma demanda, eu reúno todos os envolvidos e transmito as informações. É muito raro formalizar esse tipo de coisa”. Na mesma linha, segue o Entrevistado E8, ao informar que “as reuniões acontecem apenas quando aparece alguma demanda

emergencial. Não existe um planejamento para tratar das questões da área”. O Entrevistado E5 ainda coloca que “a maioria das decisões que são tomadas não são formalizadas. As coisas são conversadas e tentamos evitar o excesso de burocratização”. Corroborando das perspectivas anteriores, o Entrevistado E2, ao ser questionado, explicou que as coisas acontecem “de maneira muito informal. As decisões que eu tomo são informadas à minha equipe, eles sabem exatamente o que eu tomei de decisão e porque que eu cheguei naquela decisão”.

Quanto ao envolvimento dos diferentes níveis hierárquicos no processo decisório, característica também evidenciada na DO desta categoria de análise, observa-se que existe participação dos níveis técnicos e operacionais nas ações da SPG. Isso se confirma com o que explica o Entrevistado E11, ao colocar *que* “realmente, nessa nova gestão as coisas acontecem de uma maneira mais solta. Existe abertura para levar alguns assuntos às instâncias superiores”. O Entrevistado E4 também explicita que, em sua diretoria, por exemplo, “todos participam das decisões. Mesmo que a palavra final caiba ao diretor, todos são convidados a discutir as ideias”. A colocação do Entrevistado E3, quando relata “que isso revela com o exemplo do Painel SC, que foi uma iniciativa nossa, patrocinada pelo Secretário, que levou ao Governador”.

Parte do que se observa em termos de características emergentes no processo de formação da estratégia se dá por fatores como os elencados pelo Entrevistado E12, quando afirma que “o Estado e a maioria dos seus órgãos não tem a cultura do planejamento” e, ainda, por aquilo que expõe o Entrevistado E4, que informa que:

As ações da SPG acabam tendo que acompanhar o nosso Governador, que é alguém que tem predileção para a ação propriamente dita em detrimento ao planejamento. Assim o órgão acaba não priorizando uma ação de longo prazo.

Confirma-se, assim, a existência de alguns elementos de natureza emergente quanto ao processo de formação da estratégia.

4.2.3 Processo de formação de estratégia predominantemente integrador (CA3)

Definição constitutiva: *o processo de formação da estratégia ocorre de forma integradora (ANDERSEN, 2013). O produto da ação (estratégia realizada), portanto, é o resultado da relação entre as estratégias deliberadas (originadas na intenção de quem planeja) e as estratégias emergentes (surtem no curso da ação).*

Definição operacional: *sua observação na prática pode se dar por meio da realização de reuniões que surgem de maneira formal e sugeridas pela alta gestão, mas que podem ser transformadas em encontros mais informais ao longo do processo; as informações fluem de maneira mista, sendo formalizada em alguns momentos e informal em outros; decisões e ideias surgem em todos os níveis hierárquicos, desde os técnicos sem cargos de chefia até a alta direção; existência de uma ação deliberada de longo prazo permeada por ações de curto prazo que emergem ao longo do processo; fluxo de informação se dá tanto verticalmente quanto horizontalmente; aprendizado se dá de maneira constante ao longo do processo.*

Esta categoria de análise trata do processo de formação de estratégia sob a perspectiva integradora. Essa abordagem parte do pressuposto de que é possível admitir a coexistência tanto de elementos deliberados, quanto de elementos emergentes no processo de formação da estratégia (ANDERSEN, 2013).

Partindo para a verificação empírica dos componentes estabelecidos na DO, com relação à participação dos diferentes níveis hierárquicos no processo decisório, percebe-se, com base nos relatos de boa parte dos entrevistados, que existem indícios da presença dos diversos níveis contribuindo para o processo. A assertiva é reforçada pelos relatos de diversos entrevistados, como o E2, ao relatar:

Isso é uma coisa que está sendo retomada, mas eu to vendo como uma boa experiência, está havendo sim uma discussão maior nos níveis hierárquicos para construir programas e ações do planejamento que até o início da minha vinda pra cá, em 2013 não estava tão evidente assim. : O diretor tem, e aí não é uma coisa de processo formal, mas é abertura suficiente pra gente poder conversar no

mesmo nível, então as decisões sempre são tomadas nesse sentido, na maioria das vezes em conjunto.

O fato ainda é corroborado por outras perspectivas, como do Entrevistado E5, que afirma que “é possível identificar claramente o envolvimento de todos os níveis hierárquicos da SPG em muitas decisões”, e do Entrevistado E3, ao colocar que “as decisões acontecem em todos os sentidos, tanto verticalmente quanto de forma mais horizontal. Até porque o acesso ao Secretário é tranquilo”. Com o intuito de reforçar ainda mais o elemento ora discutido, apresenta-se a abordagem do Entrevistado E7:

(...) claro, se o Sec. passou uma determinação, tem que cumprir. A ordem que vem pelo gestor da pasta, de cima pra baixo, não tem como não atender. Mas existem momentos em que as diretorias e gerências também influenciam a decisão do Secretário. Na minha área, procuro escutar do estagiário aos gerentes. Pelo menos eu trabalho dessa forma, sem ser engessado demais no quesito hierarquia.

O seguinte quesito presente na definição operacional da categoria de análise diz respeito ao fluxo das informações e comunicações dentro da organização. De acordo com o Entrevistado E3, “dependendo tipo de informação, a transmissão é mais informal, geralmente o Secretário convoca e acontece uma conversa. Em outros casos, pode acontecer o envio de e-mails”. Para o Entrevistado E4 “todas as demandas que a diretoria recebe são repassadas para todos os gerentes, por meio de e-mails. Então são realizadas reuniões para distribuição das atividades e depois para verificação do andamento das atividades”. Logo, se observa a presença de elementos formais e informais de comunicação. Assim como se pode confirmar por meio da exposição do Entrevistado E10, que afirma que:

O processo comunicativo depende muito da demanda. Existe abertura para a realização de reuniões mais informais para debater alguns assuntos, ao mesmo tempo em que, quando vem alguma demanda mais formal, essas informações são transmitidas por meio de documentos para os demais colaboradores, como CIs e ofícios.

Partindo para o item que trata do aprendizado, apreende-se o que é trazido pelo Entrevistado E1, de que:

todas as diretorias, praticamente, participam disso, desse programa, cada um com uma parte de contribuição. Então, foi dialogado com esses segmentos que foram aportando seus conhecimentos para uma estratégia global. (...) havia necessidade de juntar aqueles que trabalham com dados, com a parte mais estratégica, então nós fomos juntando essas equipes e estimulando que essas equipes fossem dialogando entre si.

O último item da DO se refere à concomitância das ações deliberadas e emergentes. O Entrevistado E9, ao afirmar que “o processo de construção da estratégia, na minha visão, é empírico e, dependendo da situação, ele acaba se criando de uma forma”, ajuda a colocar luz sobre os fatos. A própria análise dos principais projetos e programas da secretaria permite reforçar tais achados. O Pacto por Santa Catarina, por exemplo, não constava previamente em instrumentos de planejamento, uma vez que se trata de um programa criado a partir da junção de diversos projetos menores que já estavam consignados no PPA, com outros que foram pensados e propostos posteriormente.

Percebe-se, portanto, forte presença de elementos que indiquem um processo predominantemente integrador com relação à formação da estratégia na SPG.

4.3 ESTÁGIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ESTRATÉGIA

4.3.1 Estágio de pré-institucionalização (CA4)

Definição constitutiva: processos que se encontram em fase de inovação ou habitualização enquadram-se no **estágio pré-institucional**. Nesse momento seus adotantes tendem a ser mais homogêneos, uma vez que fazem parte de uma mesma organização ou grupo de organizações semelhantes e dedicam mais tempo à atividade prática em si do que à sua teorização. Em razão disso, a forma pela qual é implementada pode ser alterada e a probabilidade de fracasso é elevada (TOLBERT, ZUCKER; 2012).

Definição operacional: *possíveis formas de verificação se cristalizam pela observação de que pessoas que passam a adotar o novo processo ou estrutura estão próximas de onde surgiu a nova proposta, como departamentos ou setores específicos; além disso, o processo ou estrutura podem ser alterados com frequência; o risco para o fracasso é latente, podendo o processo ou estrutura ser cessado a qualquer momento; a atenção para a prática é maior do que a preocupação para com a teorização; a difusão se dá mais pela imitação entre os adotantes do que pela normatização ou coerção; existência de monitoramento inter-organizacional, visando identificar outras práticas semelhantes; intercâmbio de conhecimentos; reuniões entre diferentes órgãos e departamentos com objetivo de gerar conhecimento.*

Ao observar os componentes estratégicos pela perspectiva dos estágios de institucionalização, tem-se início pelo estágio pré-institucional.

Considerando que possíveis formas de verificação podem ocorrer pela observação de que pessoas que passam a adotar o novo processo ou estrutura estão próximas de onde surgiu a nova proposta, como departamentos ou setores específicos (DO), apresenta-se o que foi relatado pelo Entrevistado E1 quanto a um dos carros-chefes da SPG:

O Pacto também foi. O Pacto a gente começou com três pessoas, hoje tem um grupo imenso, mas a gente não tinha ideia como era, a gente era só alguns contadores e um engenheiro, hoje nós temos um grupo de advogados, a gente foi construindo ao longo do tempo o que era necessário, buscando gente em outros departamentos, a gente foi aprendendo fazendo.

Ou seja, ao longo do tempo, outros atores passaram a fazer parte do processo. Num primeiro momento, por meio de pessoas da própria organização. Outro fator relevante reside no fato de que o Pacto é um programa que, apesar de coordenado pela SPG, conta com a participação de diversas outras secretarias. Portanto, foi uma ação que passou a contar com o envolvimento de outros órgãos desde seu princípio. O Programa Crescendo Juntos, que trata da redução das

desigualdades no Estado também é uma ação da SPG que conta a adoção por parte de outras organizações, tanto públicas como privadas.

Durante a construção e execução dos principais programas e projetos da secretaria, buscou-se realizar um profundo monitoramento organizacional e levantamento de informações e iniciativas já existentes em outros órgãos governamentais. Evidências disso estão no discurso do Entrevistado E1:

A gente começou a olhar mais pra isso, pra isso que estava acontecendo, ao ponto quando a gente percebeu a maturidade que a gente tava consciente, a gente chamou oficialmente esses atores pra uma conversa, a gente ia tratando, dialogando, conhecendo, expondo o nosso pensamento, saímos expondo o pensamento sobre o problema (...) E aí, com isso a gente foi chamando esse pessoal que já tinha iniciativas pontuais a vir para a mesa. Então em alguns momentos a gente falava, em outros a gente ouvia e agora estamos falando e ouvindo. Estamos em um diálogo bastante proveitoso.

Essa questão da troca de informações também está presente nas falas do Entrevistado E3, ao afirmar que “durante a concepção de ações importantes para a Secretaria e para o Estado, foram visitados outros estados do Brasil pra aprender e conhecer iniciativas que já vinham sendo feitas”, e do Entrevistado E4, que sentenciou que “a inovação, às vezes surge, do ponto de vista da estratégia, quando você não está acostumado com aquilo. Buscou-se entender o que a Europa estava fazendo sobre isso, o que o RS estava fazendo e fomos visitá-los”.

Entretanto, ressalta-se também par ao risco de ações que se encontram em estágio pré-institucional quanto à sua continuidade ou alteração ao longo do processo. Na Administração Pública isso é algo latente, principalmente quando se pensa na influência do fator político na ação governamental. Essa ideia encontra ressonância na afirmação apresentada pelo Entrevistado E8, quando afirma: “considero que muito do que é feito está mais relacionado a um programa de governo do que estado. Tenho dúvidas se, com o fim da gestão, essas ações vão ter continuidade”.

4.3.2 Estágio de semi-institucionalização (CA5)

Definição constitutiva: o estágio denominado *semi-institucional* corresponde à objetificação. Seus adotantes passam a buscar um significado para este novo processo ou estrutura que se constitui, configurando uma alta atividade de teorização. Por já passar a tomar forma, também tende a ser adotado mais facilmente por outras organizações (heterogeneização). A maior difusão propicia aumento da dificuldade de modificação na implementação e reduz a probabilidade de insucesso (TOLBERT, ZUCKER, 2012).

Definição operacional: pode ser observada na organização pela verificação de situações como existência de forte movimento de teorização do processo; surgimento de um patrocinador que possua interesse direto no sucesso da iniciativa; ampliação do grupo de adotantes, partindo para outros setores e órgãos do Estado; processos que sofrem poucas modificações; surgimento ou existência de um patrocinador que defende a ideia perante possíveis novos adotantes; geração de reconhecimento público de um determinado problema e sua respectiva solução; história curta de existência; consciência coletiva sobre a qualidade ainda não testada da solução; monitoramento e acúmulo de evidências.

O estágio que sucede o pré-institucional é o semi-institucional. Uma de suas características está ligada ao aspecto da teorização. Entende-se que os processos passam a ser traduzidos em informações (TOLBERT; ZUCKER, 2012). Neste sentido, observa-se que boa parte das iniciativas estratégicas sustentadas pela SPG resultaram na produção de documentos, como manuais, decretos, orientações, dentre outros, que ainda são produzidos sempre que necessário. Isso encontra amparo no que é afirmado pelo Entrevistado E4 que, ao ser questionado acerca de um dos programas, diz que:

Com relação ao sistema de gestão das informações, percebe-se que houve um ganho significativo para o processo após a chegada pessoas com boa qualificação na área e trouxeram e/ou produziram todo o conhecimento necessário.

O Entrevistado E3 compartilha de posicionamento complementar, deduzindo que “o que vale é o conhecimento agregado, o valor agregado foi o conhecimento que a gente teve, em termos de relações com outros órgãos e de conhecer os processos de gestão”.

Com relação à ampliação dos adotantes das iniciativas, o Entrevistado E1 afirma, com relação ao programa Pacto por SC, que:

Foi um processo de construção que aí a própria secretaria foi se associando em diferentes grupos dentro da secretaria a este projeto e nós fomos ampliando para fora, dentro do governo, mas fora da secretaria e para fora do governo. É um processo de construção.

Isso acontece com outros programas também, com o Crescendo Juntos, o programa de Gestão de Projetos, dentre outros, cujo processo de expansão passou pela adoção primeiramente por membros e setores da própria organização para, em um segundo momento, passar a ser adotado por outros órgãos do Estado.

Outro fator a ser considerado quando se trata do estágio semi-institucional diz respeito ao surgimento de um ou mais patrocinadores para as iniciativas. De acordo com o Entrevistado E3, quando indagado acerca da participação de patrocinadores em iniciativas da SPG, afirmou que “no caso do projeto em que eu trabalho, o Paine SC, o Governador e o Secretário abraçaram a causa. Então esse envolvimento afeta o projeto positivamente”. De modo a corroborar essa perspectiva, reproduz-se trecho da narrativa do Entrevistado E6, que determina que “nas grandes ações da Secretaria, como no caso do Pacto, a participação do Governador e do Secretário é fundamental. Sem isso, as ações estariam comprometidas”.

Quando trata-se deste estágio, existe também uma necessidade de que a solução ainda não está assegurada como a melhor alternativa para o problema, mesmo que, de acordo com o entrevistado E1:

Era necessário que isso acontecesse se não a Secretaria de Planejamento, se ela não se consolidasse para dentro do governo pelo pacto, ela não iria ocorrer, ia continuar a ser a mesma secretaria frágil e sem força alguma, sem participação do governo que era antes.

Mas sabia-se que tal solução havia sido criada, como relata o Entrevistado E16, “para ajudar monitorar os investimentos, como não havia uma ferramenta ideal, criamos uma ferramenta para isso, integrada aos principais sistemas do Estado”.

Por fim, para que processos ou iniciativas possam se enquadrar no estágio semi-institucional, necessário se faz que o objeto de análise seja recente e isso se materializa nas afirmações do Entrevistado E3, ao dizer que “no caso do Pacto, por exemplo, considerando o pequeno período de sua existência, já estamos com cerca de 70% de projetos já contratados, o que é algo impressionante”. De fato, considerando que o Programa Pacto por SC foi lançado oficialmente em julho de 2012, portanto menos de quatro anos, e seu alto volume de investimento (algo em torno de R\$10 bilhões), os 70% mencionados são vistos com bons olhos por membros do governo.

4.3.3 Estágio de institucionalização plena ou total (CA6)

Definição constitutiva: *O terceiro e último estágio é o de institucionalização total e está diretamente relacionado ao processo de sedimentação. Neste momento o processo ou estrutura iniciado já se encontra amadurecido e amplamente difundido. Sendo assim, sua atividade de teorização é baixa. Além disso, como diversas organizações já passaram a adotar tal processo ou estrutura, pode-se afirmar que seus praticantes são heterogêneos, não havendo mais espaço para variâncias na implementação e apresentando baixa taxa de fracasso estrutural (TOLBERT, ZUCKER; 2012).*

Definição operacional: *a verificação desta categoria na prática pode se dar pela disseminação da solução ou do processo por outras organizações de natureza similar; pela manutenção da solução ao longo do tempo; surgimento de grupos de interesse que possam se opor ao estabelecimento do processo; relação positiva fraca entre a proposta e os resultados obtidos com sua implementação; promoção por parte de grupos de defensores; possibilidade de fracasso é baixa, uma vez já estar em vias de total institucionalização; não há mais atividade de teorização ou a mesma é insignificante; há pouca ou nenhuma variação na implementação.*

A análise dos componentes que integram o estágio de institucionalização plena transpassa pela constatação da disseminação da solução para outras organizações de natureza similar. Neste sentido, algumas das principais iniciativas tem sido objeto de consulta por parte de outros órgãos governamentais. A declaração do Entrevistado E3 confirma esta ideia, afirmando que “houve muita consulta por parte de outros governos interessados em entender nossa metodologia, como o PR, RN e MG, principalmente com relação ao painel de monitoramento”, ao tratar do Programa Pacto por SC. Mesma linha adotada pelo Entrevistado E10, mas tratando de outro programa, de que “existem situações, como no caso do Programa Crescendo Juntos, em que temos a participação de diversas entidades, tanto do setor público, como do setor privado, em sua condução”. As perspectivas são corroboradas pelo Entrevistado E1, quando este revela:

Não é só para nós, o RS, por exemplo, se interessou muito, eles têm um programa porque as desigualdades deles são mais graves que as nossas, eles têm um programa e estão querendo saber como que a gente conseguiu mobilizar a sociedade civil, que eles não fizeram, eles estavam (?) do governo, então, eles estavam vindo aqui conhecer como é que nós trabalhamos essa presença da sociedade civil. Então, nós estamos trocando informações, conversamos um pouco com o PR (...).

Estas manifestações confirmam o interesse de Administrações de outros entes públicos quanto às soluções e iniciativas desenvolvidas dentro da SPG para problemas que são comuns a todos os estados. Indo mais além, algumas dessas iniciativas envolvem outras secretarias e entidades no Estado e, conseqüentemente, tiveram que ser incorporadas por estas, ampliando ainda mais o número e a velocidade dos adotantes.

Outro aspecto a ser considerado é que, assim que começa a se estabilizar, a iniciativa passa também a correr o risco de sofrer pressões, com vias a desestabilizá-la ou até mesmo anulá-la. Não à toa, o Entrevistado E6 alerta para o fato de que “o Governador teve que escolher alguém que liderasse esses processos e conseguisse lidar com as pressões dos grupos de interesse”. Os grupos de interesse podem se estabelecer de diversas formas, como também enfatiza o Entrevistado

E14, ao esclarecer que “os agentes financeiros acabam muitas vezes querendo entrar num mérito que eles não têm competência”. De forma análoga e complementar, o Entrevistado E4 também faz uma ressalva acerca do “sistema político brasileiro e de Santa Catarina, que acaba influenciando na ação do órgão”.

A relação das iniciativas da SPG com possíveis grupos de interesse também se evidencia no diagnóstico do Entrevistado E6:

(...) esse negócio do Planejamento com as SDRs nunca funcionou. Sempre houve um esvaziamento e, com a mudança das SDRs pra ADRs era uma outra forma de enxugar. Só não acabou porque tinha uma força externa, muitas pessoas não queriam.

Complementa essas visões acerca do componente, aquilo que o Entrevistado E1 conclui:

O pacto sofreu muitas pressões políticas, de demandas políticas, então em alguns casos teve distorções, evidentemente que algumas obras mais prioritárias não saíram para sair obras menos prioritárias, pressões porque o recurso já estava disponível e a gente não estava estruturado.

Por fim, com relação à questão da manutenção da solução longo do tempo, existe uma preocupação crônica quando se trata da ação governamental de longo prazo. Crítica constante se faz de que as políticas, no geral, são “de governo” ao invés de se constituírem políticas “de Estado”. Ou seja, na maioria das vezes, o gestor público está preocupado tão somente com aquilo que se enquadra em seu mandato e muitas ações necessárias do ponto de vista da sociedade acabam sendo descartadas. Esse pensamento se torna mais palpável à luz da declaração do Entrevistado E1:

(...) dentro do próprio governo, dizia: ‘mas isso é importante, gastar mais de cem milhões, gastar nisso, isso é importante?’ Mas a gente discutiu o Porto de Navegantes com os donos de empresa, porque se não houvesse isso, havia uma ameaça pra esse complexo portuário que hoje passa por ali 85% dos *containers* que são importados e exportados pelo Estado de Santa Catarina. Então,

ou fazia aquilo ou nós teríamos uma derrotada, uma quebra.

Essa fragilidade da manutenção das ações públicas ao longo do tempo também toma forma na constatação do Entrevistado E15, ao afirmar que “nenhuma das grandes ações da SPG eu entendo que tenham caráter permanente. A maioria parece ser meio incipiente, podendo acabar a qualquer momento”.

Uma vez tendo sido apresentados os elementos centrais deste estudo, de acordo as categorias de análise (CA1 à CA6) estabelecidas no capítulo que trata da metodologia, parte-se para a discussão dos dados, com foco na questão de pesquisa e proposições formuladas.

4.4 RELACIONANDO O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ESTRATÉGIA À TEORIA INSTITUCIONAL, NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

No decorrer deste trabalho teve-se, como norte, a busca por responder à questão de pesquisa: **como se dá o processo de formação e institucionalização da estratégia, no contexto governamental do Estado de Santa Catarina?**

Assim, cada uma das proposições de pesquisa passa a ser analisada e confrontada sob as perspectivas da teoria e da prática, com base no modelo *pattern matching* (TROCHIM, 1989).

4.4.1 Processo de formação da estratégia deliberado e plenamente institucionalizado (P1)

P1 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma deliberada e a institucionalização do processo é total (MINTZBERG; WATERS, 1985; TOLBERT; ZUCKER, 2012).

Na proposição de pesquisa P1, considera-se a possibilidade de que o processo inerente à formação da estratégia ocorra de maneira predominantemente deliberada (CA1) e esteja totalmente institucionalizado na organização (CA6).

Conforme observado na construção teórica que embasa este estudo, a estratégia deliberada é aquela que emana de uma intenção prévia da organização e transformada em um plano formal de ação

(MINTZBERG, WATERS, 1985; HART, 1992; MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, WHITTINGTON, 2002; ANDERSEN, 2013). Também está diretamente relacionada aos tipos planejado, empreendedor e ideológico delineados por Mintzberg e Waters (1985) e aos modos racional, comando e simbólico da tipologia de Hart (1992). Características pertencentes a estes tipos/modos de estratégia foram concatenadas para construir as definições constitutiva e operacional da CA1. Em seguida, cada um dos componentes estabelecidos com base na teoria, foi contrastado com situações empíricas observadas na organização. Por um lado, foram encontrados indícios da realização de reuniões formais solicitadas pelo Secretário ou pelos diretores da SPG; existência de instrumentos formais de planejamento, com o PPA, a LOA, a LDO, o PCD, o PDR e o SAD; e o predomínio das decisões pela alta gestão, fatores que corroboram a perspectiva de deliberação da estratégia. No sentido contrário, questões como a perda do controle orçamentário para a SEF e o distanciamento entre ações planejadas e executadas, indicam certa atrofia na perspectiva de deliberação. Essa relação pode ser observada no Quadro 8.

Quadro 8 – Resumo da CA1

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
A1. Reuniões formais, geralmente requeridas pela alta gestão.	Existência de reuniões formais, ainda que não sejam frequentes.	Encontrado
A2. Produção de documentos que formalizem as decisões da organização, como atas, memorandos, planejamentos estratégicos, dentre outros.	Existência de PPA, LOA e LDO. Outros elementos como atas e memorandos são raros.	Encontrado
A3. Rígida correlação das ações ao orçamento.	Orçamento como função sistêmica pertence à SEF	Não Encontrado
A4. Decisões tomadas pela alta gestão.	Decisões são tomadas principalmente pela alta gestão, ainda que outros níveis participem do processo.	Encontrado
A5. Monitoramento das atividades quanto ao que está estabelecido no planejamento.	Existência de dissonância entre o planejado e o executado.	Não Encontrado

Fonte: elaboração própria

Dos cinco elementos que compõem a CA1, três encontraram respaldo nas ações do dia-a-dia da organização (A1, A2 e A4), enquanto em outros dois a teoria e a prática não encontram convergência (A3 e A5).

Complementando a proposição de pesquisa P1, ressalta-se a análise do processo de institucionalização da estratégia quanto ao seu estágio. Neste caso, a P1 considera que tal processo se encontra totalmente institucionalizado na organização. Esta fase está diretamente relacionada ao processo de sedimentação, ou seja, neste momento o processo ou estrutura iniciado já se encontra amadurecido e amplamente difundido (TOLBERT; ZUCKER, 2012). Da mesma forma que na categoria de análise anterior, a identificação e delimitação de suas características permitiu que fossem definidas a DC e a DO desta categoria de análise.

Assim, com base na proposta de análise apresentada por Trochim (1989), obtém-se a relação entre teoria e prática, conforme se observa no Quadro 9.

Quadro 9 – Resumo da CA6

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
B1. Disseminação da solução ou do processo por outras organizações de natureza similar.	Compartilhamento das experiências positivas com outros órgãos de outros Estados.	Encontrado
B2. Manutenção da solução ao longo do tempo; na implementação.	Tendo em vista a implementação recente da maioria das iniciativas em vigência, bem como a fragilidade da manutenção da ação pública que transcenda os períodos de mandato pesam contra esse componente.	Não Encontrado
B3. Surgimento de grupos de interesse que possam se opor ao estabelecimento do processo.	As iniciativas governamentais têm uma forte tendência a sofrer pressões provocadas por grupos de interesse.	Encontrado
B4. Relação positiva fraca entre a proposta e os		(cont.)

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
(cont.) resultados obtidos com sua implementação.	Não constatado.	Não Encontrado
B5. Promoção por parte de grupos de defensores.	Não constatado.	Não Encontrado
B6. Possibilidade de fracasso é baixa, uma vez já estar em vias de total institucionalização.	O viés político extremamente presente faz com que a maioria das iniciativas esteja suscetível ao fracasso.	Não Encontrado
B7. Não há mais atividade de teorização ou a mesma é insignificante.	Não constatado.	Não Encontrado
B8. Há pouca ou nenhuma variação.	Não constatado.	Não Encontrado

Fonte: elaboração própria

Nesta categoria de análise CA6, foram definidos, com base nas concepções teóricas, oito elementos. Destes, apenas dois encontraram ressonância com o que foi observado na organização.

Assim, considerando que a proposição de pesquisa P1 resulta da combinação das categorias de análise CA1 e CA6, e que de seus 13 elementos analisados somente cinco foram encontrados na organização, entende-se que **não é possível afirmar que o processo de formação da estratégia ocorre de forma deliberada e a institucionalização do processo é total**. Chama a atenção o fato de que, apesar da existência de um vetor coercitivo significativo (DiMAGGIO; POWELL, 1983), diretamente ligado aos instrumentos formais de planejamento destacados nas legislações federal e estadual, e que deveriam estar plenamente institucionalizados, na prática, o distanciamento entre a intenção e a ação é perceptível.

4.4.2 Processo de formação da estratégia emergente e pré-institucionalizado (P2)

P2 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma emergente e se encontra em estágio de pré-institucionalização (MINTZBERG; WATERS, 1985; TOLBERT; ZUCKER, 2012).

A proposição P2 considera que o processo de formação da estratégia acontece de maneira predominantemente emergente (CA2) e se encontra no estágio pré-institucional (CA4). A emergência na formação da estratégia se evidencia por meio das iniciativas não planejadas que surgem no curso da ação (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Encontram ressonância nos tipos desconexo, consensual e imposto de Mintzberg e Waters (1985) e no modo generativo de Hart (1992). O aprofundamento dessas tipologias permitiu o desenho dos elementos constitutivos e operacionais da categoria de análise CA2.

Foram encontrados indícios de que reuniões de cunho mais informal são realizadas com frequência nos diversos setores da organização, bem como a quase inexistência de formalidade no processo comunicativo, conforme se visualiza no Quadro 10.

Quadro 10 – Resumo da CA2

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
C1. Reuniões informais.	Reuniões informais são frequentes na organização.	Encontrado
C2. Informações fluem de maneira informal.	Inexistência de ritos ou elementos de formalização em boa parte das situações	Encontrado
C3. Decisões e ideias que nascem dos níveis mais operacionais e táticos.	Presença de iniciativas que surgem dos níveis táticos e operacionais.	Encontrado
C4. Inexistência de documentos que estabeleçam as ações de longo prazo, como planejamentos estratégicos ou orçamentos rígidos.	Obrigatoriedade da elaboração de PPA, LDO e LOA, bem como elaboração de outros instrumentos de planejamento por iniciativa própria.	Não Encontrado

Fonte: elaboração própria

Considerando os quatro elementos estabelecidos na CA2, os itens C1, C2 e C3 puderam ser verificados dentro da organização. O componente C4, por outro lado, não foi constatado. Isso porque, ao prever a inexistência de instrumentos formais voltados para a ação de longo prazo, despreza a existência dos documentos cuja elaboração é determinada pela legislação, como no caso do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como o

Plano Catarinense de Desenvolvimento, o Plano de Desenvolvimento Regional e o Sistema de Avaliação de Desempenho.

Já a categoria de análise CA4 visa a estabelecer que o processo estratégico se encontra em estágio pré-institucional. Este estágio está diretamente relacionado com as fases de inovação e habitualização do constructo apresentado por Tolbert e Zucker (2012). Processos e/ou iniciativas que se encontram em um desses momentos tem início, geralmente, em virtude de situações de ruptura ou de modificação do *status quo* até então vigente (TOLBERT; ZUCKER, 2012). Os aspectos mais marcantes das fases de inovação e habitualização foram concatenados sob a forma dos elementos D1 a D9 da definição operacional desta CA, conforme pode-se visualizar no Quadro 11. Boa parte dos componentes da categoria de análise CA4 foi encontrada na organização.

Seus componentes estão ligados aos aspectos iniciais da criação ou adoção de novos processos e/ou procedimentos. Isso se evidencia quando, em situações diversas, visando o desenvolvimento e a elaboração de estratégias, os colaboradores da SPG deram início a processos investigativos, com vistas a consultar iniciativas que pudessem orientar a ação do Estado, junto a outras Unidades da Federação, bem como organizações públicas e privadas em Santa Catarina.

Quadro 11 – Resumo da CA4

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
D1. Pessoas que passam a adotar o novo processo ou estrutura estão próximas de onde surgiu a nova proposta, como departamentos ou setores específicos.	Colaboradores de outros setores passaram a integrar as equipes de programas estratégicos da SPG.	Encontrado
D2. Além disso, o processo ou estrutura podem ser alterados com frequência.	Ao longo de suas construções, os programas são modificados até chegarem ao seu formato ideal.	Encontrado
D3. Risco para o fracasso é latente, podendo o processo ou estrutura ser cessado a qualquer	Iniciativas na Administração Pública estão suscetíveis às influências políticas e podem ser interrompidas.	Encontrado (cont.)

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
(cont.) momento.		
D4. Atenção para a prática é maior do que a preocupação para com a teorização.	Não houve constatação do elemento na organização.	Não Encontrado Cont.
D5. Difusão se dá mais pela imitação entre os adotantes do que pela normatização ou coerção.	Boa parte dos processos criados para os principais programas e projetos foram manualizados para posterior replicação.	Não Encontrado
D6. Existência de monitoramento inter-organizacional, visando identificar outras práticas semelhantes.	Levantamentos de iniciativas e troca de informações com outros órgãos e entidades ocorrem sempre que uma ideia ou projeto é lançado.	Encontrado
D7. Intercâmbio de conhecimentos.	Levantamentos de iniciativas e troca de informações com outros órgãos e entidades ocorrem sempre que uma ideia ou projeto é lançado.	Encontrado
D8. Reuniões entre diferentes órgãos e departamentos com objetivo de gerar conhecimento.	Levantamentos de iniciativas e troca de informações com outros órgãos e entidades ocorrem sempre que uma ideia ou projeto é lançado.	Encontrado

Fonte: elaboração própria

Tendo em vista a conjunção tanto da CA2 quanto da CA4, verifica-se a existência de elementos que amparam sua fundamentação em nove de 12 componentes.

Assim, a associação entre as categorias de análise CA2 e CA4, cuja resultante é a proposição de pesquisa P2, indica para a emergência da ação pública e, não obstante muitos de seus elementos terem sido encontrados na Secretaria, o amplo rol de elementos formais de planejamentos a que o ente público é obrigado a se submeter impede que a emergência predomine. O não atendimento das obrigações previstas em lei pode acarretar em uma série de responsabilizações do gestor público.

Desta forma, assim como já ocorreu com a proposição anterior, a contraposição entre os elementos teóricos e os elementos empíricos observados na Secretaria de Estado do Planejamento **não permitem**

atestar que o processo de formação da estratégia seja emergente e se encontre pré-institucionalizado.

4.4.3 Processo de formação da estratégia integrador e semi-institucionalizado (P3)

P3 – O processo de formação da estratégia ocorre de forma integradora e a institucionalização do processo é parcial (semi-institucional), de acordo com Modelo Integrador de Andersen (2013) e o Modelo de Institucionalização de Tolbert; Zucker (2012).

Finalmente, parte-se para a discussão da proposição de pesquisa P3, que se baseia na combinação das categorias de análise CA3 e CA5, ao determinar que o processo de formação da estratégia é predominantemente integrador, com base no modelo de Andersen (2013) e se encontra semi-institucionalizado na organização.

Por processo integrador entende-se como aquele que considera a coexistência de ações deliberadas e emergentes de forma complementar. De acordo com o que determina Andersen (2013):

o processo integrador de formação da estratégia compreende o planejamento formal conduzido de acordo com os padrões cíclicos estruturais de atividades, assim como o desenvolvimento informal de ideias e soluções que emergem dos indivíduos no nível operacional, conforme as condições ambientais se alteram (ANDERSEN, 2013).

O modelo proposto por Andersen (2013) encontra certa aproximação com outras tipologias, como os modelos processual e guarda-chuva de Mintzberg e Waters (1985) e no modo transacional de Hart (1992). Mais uma vez, por meio do imbricamento dos diversos atributos presentes nas teorias mencionadas, foram concebidas as definições constitutivas e operacionais que permitiram a verificação *in loco* de cada elemento.

Em alguns casos, ao contrário do que aconteceu nas categorias de análise CA1 e CA2, em que elementos de uma contradiziam elementos da outra, a categoria de análise CA3, justamente por seu caráter conciliador, possibilita identificar o diálogo de componentes até

então tidos como antagônicos. Isso se cristaliza quando observa-se que a CA1 previa fluxo de decisão predominantemente *top-down*, enquanto a CA2 previa fluxo decisório *bottom-up*. Na CA3 entende-se que a decisão ocorre em todos os níveis organizacionais, não concorrendo diretamente nem com a CA1, nem com a CA2.

Da mesma forma que os conceitos abordados pelas teorias apresentadas (ANDERSEN, 2013; HART, 1992; MINTZBERG; WATERS, 1985), na análise empírica da situação se constatou a existência de reuniões formais, convocadas pela alta gestão, ao mesmo tempo em que reuniões acontecem em outros momentos, com predomínio do fluxo informal de comunicação, mas que também pode ser formalizado caso a situação demande maior rigor, Quadro 12.

Quadro 12 – Resumo da CA3

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
E1. Reuniões que surgem de maneira formal e sugeridas pela alta gestão, mas que podem ser transform. em encontros mais informais ao longo do processo.	Existência de reuniões formais, solicitadas pela alta gestão, bem como reuniões de cunho mais informal.	Encontrado
E2. Informações fluem de maneira mista, sendo formalizada em alguns momentos e informal em outros.	Informações são predominantemente informais, mas com existência de formalização em determinadas situações.	Encontrado
E3. Decisões e ideias surgem em todos os níveis hierárquicos, desde os técnicos sem cargos de chefia até a alta direção.	Participação de todos os níveis em diferentes tipos de processos decisórios.	Encontrado
E4. Existência de uma ação deliberada de longo prazo permeada por ações de curto prazo que emergem ao longo do processo.	Ação de longo prazo presente em instrumentos como o PCD e o PPA, mesclada com situações que surgem no curso das ações.	Encontrado
E5. Fluxo de informação se dá tanto verticalmente quanto horizontalmente.	Informações correm em ambas as direções.	Encontrado
		(cont.)

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
(cont.) E6. Aprendizado se dá de maneira constante ao longo do processo.	Presença de indícios referentes a processos de aprendizado e transferência de conhecimento.	Encontrado

Fonte: elaboração própria

Foram encontradas evidências nos seis elementos determinados para a categoria de análise CA3.

Para complementar a avaliação da proposição de pesquisa P3, necessário se faz discutir acerca da categoria de análise CA5, cuja alegação é de que o processo estratégico se encontra em estágio semi-institucional. De acordo com Tolbert e Zucker (2012), esta fase está relacionada ao processo de objetivação. Estão presentes elementos como o caráter mais perene da solução, o surgimento de um patrocinador, uma tendência à teorização, expansão do número de adotantes, dentre outros (TOLBERT; ZUCKER, 2012). A triangulação de dados permitiu constatar a presença de indícios em sete dos oito componentes.

De acordo com relatos de boa parte dos entrevistados, tanto o Governador do Estado, quanto o Secretário da pasta, assumiram papel fundamental na condução das iniciativas da organização. Isso se mostrou evidente também quando da exposição de algumas iniciativas para outros órgãos do Estado e de outros estados do país. Neste interim, também houve a produção de sistemas de monitoramento, como o PainelSC, que nos dias atuais é amplamente aceito e utilizado pelos demais atores afetados pelas iniciativas. O Quadro 13 apresenta, de forma resumida, os elementos da DO e a forma pela qual as situações foram constatadas ou não.

Quadro 13 – Resumo da CA5

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
F1. Forte movimento de teorização do processo	Produção de documentos visando perpetuação do conhecimento e normatização das iniciativas.	Encontrado
F2. Surgimento de um patrocinador que possua interesse direto no sucesso da iniciativa	Apoio do Governador do Estado e do Secretário na condução e disseminação das iniciativas.	Encontrado (cont.)

ELEMENTOS DA D.O.	CONSTATAÇÃO	SITUAÇÃO
(cont.) F3. Ampliação do grupo de adotantes, partindo para outros setores e órgãos do Estado.	Ampliação dos adotantes, passando pelos membros da organização e, posteriormente, outros órgãos.	Encontrado
F4. Processos que sofrem poucas modificações.	Não constatado.	Não Encontrado
F5. Geração de reconhecimento público de um determinado problema e sua respectiva solução.	Iniciativas foram amplamente divulgadas pelos patrocinadores, promovendo a participação e suporte de outros órgãos e entidades.	Encontrado
F6. História curta de existência.	Boa parte das iniciativas ainda vigentes apresenta história recente, mas já com resultados positivos.	Encontrado
F7. Consciência coletiva sobre a qualidade ainda não testada da solução.	Boa parte das iniciativas ainda vigentes apresenta história recente, mas já com resultados positivos.	Encontrado
F8. Monitoramento e acúmulo de evidências.	Boa parte das iniciativas ainda vigentes apresenta história recente, mas já com resultados positivos / Criação de sistemas de monitoramento das iniciativas, como no caso do PainelSC.	Encontrado

Fonte: elaboração própria

Diferente do que aconteceu nas outras duas proposições (P1 e P2), a proposição de pesquisa P3 teve indícios encontrados em 13 dos 14 componentes estabelecidos nas definições constitutivas e operacionais das categorias de análise CA3 e CA5. O único componente em que não foram encontrados elementos que o comprovassem foi o item F4, mas que, de forma inversa, também não apresentou elementos que o refutassem.

Neste sentido, com base na combinação das categorias de análise CA3 e CA5, **foram encontrados elementos suficientes para**

afirmar que o processo de formação da estratégia ocorre de forma integradora e se encontra em estágio semi-institucional.

A verificação da proposição P3 encontra contrapartida basilar na gestão pública, já que, para Lynn Jr. (2010), a perspectiva institucional da administração pública toma forma por meio dos arranjos do estado que constituem uma estrutura que seja adequada à relação entre a necessidade de liberdade para perseguir os interesses públicos e o controle desse processo pela sociedade. Além disso, pode-se afirmar que o ente público atua alinhado aos fatores institucionais quando os servidores e gestores agem com responsabilidade e observância dos instrumentos legais de formação de estratégia, e ainda conseguem reagir criativamente às oportunidades de reformas estruturais ou de processos e na formulação de políticas (LYNN JR., 2010).

Além disso, outro fator que deve ser observado é que o órgão público tende ao conformismo, visando à manutenção do intuito de obter legitimidade política ou melhorar sua imagem. Valores socialmente reconhecidos podem transformar a organização, em determinadas situações, de forma muito mais intensa do que as que emanam das racionalidades instrumentais. O vetor que força a adoção de novos processos ou estrutura pode ser resultante de pressões externas à organização, como as sociais ou legais, e de pressões internas, como pressões de grupos de interesse (THOENIG, 2010).

5 CONCLUSÃO

O estudo teve, como direcionamento maior, o objetivo de analisar de que forma ocorre o processo de formação e de institucionalização da estratégia no contexto governamental do Estado de Santa Catarina, tendo, como *locus* de análise, a Secretaria de Estado do Planejamento.

A consecução das diversas atividades que compuseram os objetivos específicos se mostrou determinante para o fornecimento das bases que permitiram analisar as proposições de pesquisa formuladas. Por sua vez, a resultante da validação ou refutação das proposições de pesquisa foi o que respondeu à questão de pesquisa.

Para tanto, procurou-se consubstanciar a pesquisa em um tripé teórico composto pela (i) estratégia, sua evolução ao longo do tempo, a apresentação de diferentes tipologias sobre o assunto (MINTZBERG; WATERS, 1985; HART, 1992) e os processos de formação da estratégia, com ênfase no modelo integrador de formação da estratégia proposto por Andersen (2013); (ii) a Teoria Institucional, abordando seus conceitos e modelos, com destaque para o processo de institucionalização idealizado por Tolbert e Zucker (2012) e; (iii) o papel do Estado e a gestão pública.

A revisão de literatura ainda permitiu entender que há convergência entre as perspectivas da formação da estratégia e da teoria institucional, a partir da mudança de paradigma: modelos predominantemente funcionalistas/positivistas passaram a conviver com contribuições construtivistas. Isso permitiu que a estratégia passasse a ser observada sob outras lentes.

As categorias de análise de CA1 a CA3 apresentam informações complementares que permitiram maior entendimento dos processos de formação da estratégia na Secretaria de Estado do Planejamento; nos itens que trataram das categorias de análise de CA4 a CA6, foram apontados elementos que possibilitaram a localização das iniciativas da SPG em espectro que divide os estágios entre pré-institucional, semi-institucional e plenamente institucionalizado. Por meio do cruzamento entre as categorias de análise nas proposições de pesquisa, foi possível relacionar o processo de formação da estratégia à teoria institucional, no contexto governamental do Estado de Santa Catarina.

Desta forma, concluiu-se que, com base na combinação das categorias de análise CA3 e CA5 (proposição de pesquisa P3), foram encontrados elementos suficientes para afirmar que o processo de formação da estratégia ocorre de forma integradora e se encontra em estágio semi-institucional, no contexto governamental do Estado de Santa Catarina.

Sob a ótica da ciência, a confirmação da proposição de pesquisa P3 reforça a ideia de que estratégia e teoria institucional podem ser pensadas de forma correlata e atreladas à gestão pública. Apesar de alguns estudos na área terem surgido no Brasil nos últimos anos, a produção é, ainda, muito incipiente, principalmente em estudos que conectam, simultaneamente, a estratégia e a teoria institucional à administração pública.

Para a organização, os achados indicam que, muito mais do que se preocupar com estruturas excessivamente formais e que visam moldar a ação e o comportamento dos indivíduos que as preenchem, a gestão pública deve compreender e saber lidar com a forma pela qual as estruturas informais influenciam, transformam e complementam os indivíduos. Assim, ações que emergem de níveis inferiores do órgão público se comprovam extremamente relevantes para a organização, tanto quanto as deliberadas pela alta gestão.

Portanto, as organizações públicas podem buscar internalizar e se beneficiar dos resultados encontrados, já que, uma vez tendo identificado distanciamento entre o que se planeja e o que se executa, poderia buscar uma aproximação entre os elementos formais de planejamento e formação da estratégia, como o PPA, a LOA e a LDO, e aquilo que se observa na prática organizacional. Tal esforço poderia representar um ganho considerável de efetividade da ação pública tanto quanto uma redução de custos com ações que não representam o interesse coletivo.

Quanto às limitações deste estudo, ressalta-se o fato de que, por se tratar de uma pesquisa predominantemente qualitativa, a subjetividade inerente ao processo de condução do estudo não possibilita determinar em que grau as categorias de análise se cristalizam. Limitações ainda residem na relação do pesquisador com a organização, tendo em vista seu vínculo com a Secretaria que foi objeto da pesquisa, pois ao mesmo tempo em que proporciona maior acesso,

também resulta em um viés no processo investigativo, para o qual se utilizou a triangulação dos dados visando minimizá-lo.

Quanto às futuras pesquisas, cumpre mencionar que, ao longo da condução deste estudo, em diversos momentos, deparou-se com questões que apresentavam potenciais perspectivas de pesquisa, mas que não puderam ser aprofundadas sob pena de fuga do escopo delimitado. Cita-se, dentre outras, a análise da formação da estratégia em órgãos governamentais e sua relação com o poder e com o componente político; o aprofundamento da perspectiva da estratégia como prática (SAP); a análise dos processos de isomorfismo (coercitivo, normativo e mimético) ou os ritos relacionados ao processo de legitimação.

Outra sugestão para futuras pesquisas está na replicação do estudo sob a ótica de episódios estratégicos, ou ainda em diferentes esferas, como a municipal e a federal, visando verificar a existência, aproximação ou afastamento daquilo que foi identificado nos processos estudados.

De qualquer forma, é indubitável que a ampliação e o aprofundamento das pesquisas ligadas à estratégia e à teoria institucional no âmbito governamental permitirão qualificar a ação do ente público, fornecendo subsídios que proporcionem maior aproximação entre aquilo que se planeja e aquilo que se executa e, conseqüentemente, exercer o seu papel constitucional e social de maneira muito mais assertiva.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando F. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, v. 41, 67-86, 2007.

ALBUQUERQUE FILHO, José Bonfim; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. **Práticas organizacionais e estrutura de relações no campo do desenvolvimento metropolitano.** RAC, v. 13, n. 4, p. 626-646, out.-dez., 2009.

ANDERSEN, Torben Juul. **Short introduction do strategic management.** Cambridge: University Printing House, 2013.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. **Uma proposta de um modelo de inovação e inteligência governamental.** Revista de Administração e Inovação, v. 10, n. 3, p. 297-324, jul.-set., 2013.

ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial.** São Paulo: McGraw-Hill, 1965.

ARAUJO, Luiz Alberto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1998. p. 210

BARNARD, Chester. The functions of the executive. Cambridge: Harvard Business Press, 1938.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge.** London: Penguin Books, 1967;

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 47, n 1, p. 7-29, 1996.

_____. **Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

BULGACOV, Sergio; SOUZA, Queila R.; PROHMANN, José I. P.; COSER, Claudia; BARANIUK, James. **Administração estratégica: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2007.

CECHELAINE, Cinthia Helena Oliveira, SILVEIRA, Mauro César, OLIVEIRA, Kamila Pagel de, MORAES, Carlos Eduardo Simões. **A influência dos processos de institucionalização dos resultados de avaliações de políticas públicas: o caso mineiro das avaliações executivas de projetos**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 16, n. 1, p. 82-97, jan.-abr., 2013.

CHANDLER, Alfred D. **Strategy and structure: chapters in the history of american industrial enterprise**. Cambridge: MIT Press, 1962.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos de direito constitucional**. 2. ed. rev. e ampliada. Curitiba (PR): Juruá, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teoria geral da administração pública**. 5. ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis: ESAG/UEDESC, 2008.

DIMAGGIO, PAUL J.; POWELL, WALTER W. **The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. American Sociological Review, v. 48, p. 147-160, 1983.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

GOULARTI FILHO, Alcides. **O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002**. Ensaios FEE, v. 26, n. 1, p. 627-660, 2005.

GUALBERTO, Caio L.; CARIO, Silvio A. F.; DIAS, Taisa. **Estado e planejamento**: o plano de metas do Governo de Santa Catarina – PLAMEG I e II – enquanto instrumento de política desenvolvimentista. *Revista Estratégia e Negócios*, v. 3, n. 3, p. 199-232, 2012.

HAMBRICK, Donald C. **Operationalizing the concept of business-level strategy in research**. *The Academy of Management Review*, v.5, n. 4, p. 567-575, 1980.

HOSKINSSON, R., Hitt, M., Wan, W., & Yu, D. **Theory and research in strategic management**: Swings of a pendulum. *Journal of Management*, v.25, n.3, p.417-456, 1999.

HART, Stuart L. **An integrative framework for strategy-making process**. *Academy of Management Review*, v. 17, n.2, p.327-351, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01/07/2015**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm>. Acesso em 23 de fevereiro de 2016.

JUSTEN, Carlos Eduardo; MORETTO NETO, Luís. **As interfaces entre estratégia e ambiente institucional de referência**: o caso do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRESC). *Revista de Negócios*, v. 19, n. 2, p. 3-20, abr.-jun., 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

KERLINGER, F. M. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/EDUSP, 1979.

LAVARDA, Rosalia, A. B.; GINER, Maria T. C.; BONET, Fernando J. P. **Understanding how the strategy formation process interacts with the management of complex work**. *European Business Review*, v. 23, n. 1, p.71-86, 2011.

LYNN JR, Laurence E. **Gestão Pública**. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. São Paulo: UNESP, 2010.

_____. **Public management**. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. The Sage Handbook of public administration. Londres: Sage Publications, 2012.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. DA. **Competitividade organizacional**: uma tentativa de reconstrução analítica. Organizações & Sociedade, v. 4, n. 7, p. 97-114, 1996.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GONÇALVES, Sandro A. **Nota técnica: a teoria institucional**. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais, São Paulo: Atlas, 2012.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations**: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, v. 83, p.340-363, 1977.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**: reconceiving roles for planning, plans, planners. Nova Iorque: The Free Press, 1994.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; WATERS, James. **Of strategies, deliberate and emergent**. Strategic Management Journal, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 172.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano**. 2010. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/IDH/>>. Acesso em 04/05/2015.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Planejamento estratégico**: teoria, modelos e processos. São Paulo: Atlas, 2010.

PÉREZ-AGUIAR, W. **El estudio de Casos**. En Sarabia, F. J. (Ed.): Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas, Madrid: Pirámide. 1999.

PETTIGREW, Andre. The Character and Significance of Strategy Process Research, **Strategic Management Journal**, v. 13, winter, p. 5-16. 1992.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RUSSO, Paschoal Tadeu; PARISI, Claudio; MEGLIORINI, Evandir; ALMEIDA, Claudiane Barbosa de. **Evidence os institutionalizing elements in the balanced scorecard in the book Strategy in Action**: a view based on the institutional theory. Revista de Contabilidade Financeira, v. 23, n. 58, p. 7-18, jan.-abr., 2012.

SCOTT, W. R. **Institutions and organisations**. Londres: Sage Publications, 1995.

_____. **Organizations**: rational, natural and open systems. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

SANTA CATARINA. **Governo do Estado de Santa Catarina**: informações institucionais, 2016. Disponível em <www.sc.gov.br>. Acesso em 25 de janeiro de 2016

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em 25 de janeiro de 2015.

_____. **Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007**. Dispõe sobre o modelo de gestão e estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em <

http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

_____. **Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011.** Dispõe sobre o modelo de gestão e estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em < http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

SELZNICK, Phillip. **Leadership in administration.** Nova York: Harper and Row, 1957.

SIEBERT, Claudia. **Arranjos institucionais e trajetória do planejamento territorial de Santa Catarina.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 119, p. 137-167, jul.-dez., 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMON, Herbert A. **Models of man, social and rational:** mathematical essays on rational human behavior in a social setting. Nova Iorque: John Wiley and Sons, 1957.

STRANG, David; MEYER, John W. **Institutional conditions for diffusion.** Theory and Society, v. 22. n. 4, p.487-511, 1993.

THOENIG, Jean-Claude. **Teorias institucionais e instituições públicas:** tradições e conveniência. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. São Paulo: UNESP, 2010.

_____. **Insitutional theories and public institutions:** new agendas and appropriateness. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. The Sage Handbook of public administration. Londres: Sage Publications, 2012.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne. **A institucionalização da teoria institucional.** In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais, v. 1. São Paulo: Atlas, 2012.

TROCHIM, William M. K. **Outcome pattern matching and program theory**. Evaluation and Program Planning, v. 12, p. 355-366, 1989.

VILARINHO, Paulo Ferreira. **O campo da saúde suplementar no Brasil à luz da teoria do poder simbólico de Bourdieu**. Cadernos EBAPE.BR, v. 2, n. 3, p.1-15, dez.,2004.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

WEICK, Karl E. **The social psychology of organizing**. Reading: Addison-Wesley, 1969.

WEIMER, David L. **Institutional design**: an overview. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995.

WHITTINGTON, Richard. **O que é estratégia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

WHITTINGTON, R. **The work of strategizing and organizing**: For a practice perspective. Strategic Organization, v. 1, n.1, p. 117-125, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ANEXOS

ANEXO I - Evolução histórica do campo da estratégia

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
Antecedentes Históricos	Estratégias militares.	Sun Tzu (<i>A Arte da Guerra</i>). Carl Von Clausewitz (1800, estratégias militares napoleônicas).		
Século XIX	A estratégia aparece como um meio de controlar as forças de mercado e modelar o ambiente competitivo.	Maquiavel. Miyamoto Musashi. Alfred Sloan.	Expansão de empresas ferroviárias e de manufatura nos EUA. Aparecimento dos mercados de massa. Descoberta da economia de escala.	(cont.)

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
<p>(cont.)</p> <p>Começo do século XX</p>	<p>Introdução do conceito de "estratégia" no ambiente de negócios.</p>	<p>Ronald Coese (1937): "The nature of the firm", artigo clássico a respeito de "por que as empresas existem?".</p> <p>Chester Barnad (1938): chama a atenção para os fatores estratégicos e limitadores.</p> <p>Joseph Schumpeter (1942): propôs ampliação do conceito de estratégia.</p> <p>Outros: Keynes, Otto Bauer.</p>	<p>Produção em massa.</p> <p>Henry Ford cria a linha de montagem e institui o conceito de padronização.</p> <p>Competição GM x FORD.</p> <p>Surgem as primeiras universidades de administração.</p>	<p>(cont.)</p>

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
<p>(cont.)</p> <p>Década de 50</p>	<p>Busca por um modelo de estratégia empresarial amplamente aplicável.</p> <p>Foco no planejamento financeiro, orçamento e controle financeiro.</p> <p>Visão de curto prazo.</p>	<p>Kenneth Andrews e outros pesquisadores em Harvard incentivaram os alunos a estudar as estratégias empresariais (análise de <i>cases</i>).</p> <p>Outros (anos 50 a 70): Peter Drucker, Theodore Levitt, Derek F. Abell, George S. Odiorne, Arthur D. Little, John von Neumann.</p>		<p>Administração por Objetivos (APO): Peter Drucker.</p> <p>(cont.)</p>

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
(cont.) Década de 60	<p>Busca por um modelo de formulação estratégica que adequasse capacidades internas e possibilidades externas.</p> <p>Foco na projeção de tendência de longo prazo, estudo de cenários.</p> <p>Mudanças seguem regras bem conhecidas de causa e efeito.</p> <p>O objetivo é projetar o futuro.</p> <p>Estratégia é responsabilidade dos altos executivos.</p>	<p>Igor Ansoff (1965): <i>Corporate strategy</i>: propõe que as estratégias devem resultar de um planejamento formal, racional, centralizado; fornece as bases para a racionalização de processos e ganhos de eficiência.</p> <p>Alfred Chandler (1962): <i>Strategy and structure</i>: o livro marcou as discussões a respeito da relação entre a estrutura e a estratégia.</p>	<p>Ascensão de empresas de consultoria na área de estratégia (EUA): BCG, Boston Consulting Group, McKinsey & Company.</p> <p>Segundo pesquisa do Stanford Research Institute, em 1963, praticamente todas as grandes empresas americanas tinham um setor dedicado ao planejamento empresarial.</p>	<p>Análise SWOT (Pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças).</p> <p>Matriz BCG (Matriz de crescimento e participação).</p> <p>Curva de Experiência UEN: Unidades estratégicas de negócios.</p> <p>Matriz de atratividade da indústria - força do negócio.</p> <p>Utilização de métodos quantitativos por computador. (PROM) (cont.)</p>

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
<p>(cont.)</p> <p>Década de 70</p>	<p>Auge do Planejamento Estratégico.</p> <p>Análise ambiental externa e interna.</p> <p>O objetivo é definir a estratégia.</p> <p>Estratégia vem antes de estrutura.</p> <p>O critério de eficácia organizacional.</p> <p>Foco no crescimento por meio da expansão e diversificação.</p>	<p>Mintzberg (1973).</p> <p>Outros Kenneth Andrews, George A. Steiner, John B. Miner, Keniche Ohmae, Pierre Wack/Royal Dutch Shel, Alvin Toffler, John Naisbitt, Dan Schendel.</p>	<p>Criação entre final dos anos 70 e início dos anos 80, do <i>Strategic Management Journal (SMJ)</i> e da Strategic Management Society (SMS).</p> <p>Crescimento do setor brasileiro.</p>	<p>PIMS (<i>Profit Impact of Market Strategies</i>). Teoria dos Jogos</p> <p>(cont.)</p>

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
(cont.) Década de 80	<p>O estudo sistemático do ambiente industrial (ou setor industrial) revelaria as estratégias a serem seguidas.</p> <p>Foco na Administração Estratégica e no conceito de competitividade.</p> <p>O objetivo é determinar a atratividade da indústria.</p> <p>A responsabilidade estratégica passa a ser compartilhada com todas as funções e operações de <i>management</i>.</p>	<p>Michael Porter (1980, 1985): <i>Competitive strategy, Competitive advantage</i>.</p> <p>Thomas Peters e Robert Waterman (1983): Nas grandes empresas "excelentes", a estratégia segue a estrutura.</p> <p>Outros: Jack Welch/GE, Taiichi Ohno, Richard J. Schonberger, James P. Womack/Daniel T. Jones/Daniel Roos (Xerox).</p>	<p>Empresas americanas têm dificuldade em concorrer com as empresas japonesas.</p> <p>Ascensão do Marketing Estratégico.</p>	<p>Análise da atratividade da indústria (Modelo das 5 forças competitivas).</p> <p>Conjunto de estratégias genéricas (Modelo das estratégias genéricas: liderança em custo, diferenciação, foco).</p> <p>ISO 9000.</p> <p>Prêmio de Qualidade.</p> <p>Deming/Movimento de Qualidade.</p> <p>Cadeia de Valor.</p> <p>(cont.)</p>

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
(cont.) Década de 90	<p>Busca pelas competências essenciais.</p> <p>Atividades não centrais ao negócio devem ser terceirizadas.</p> <p>A preocupação com os valores centrais deve superar a preocupação com a maximização do lucro.</p> <p>Foco na Gestão Estratégica, pensamento sistêmico, integração entre planejamento e controle.</p> <p>Visão mais integrada e menos centralizada das funções administrativas.</p> <p><i>Clusters</i> como geradores de competitividade.</p> <p>Preocupação com o impacto da gestão ambiental na estratégia.</p>	<p>Hamel e Prahalad (1990): <i>The core competence of the corporation.</i></p> <p>Mintzberg (1994): artigo "The fall and rise of strategic planning", crítica ao planejamento estratégico.</p> <p>Collins e Porras (1996): artigo "Building your company's vision", conceito de empresa visionária.</p> <p>Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998): <i>Strategy safari</i>, apreciação crítica das principais publicações no campo da estratégia.</p> <p>Roberts S. Kaplan e David P. Norton.</p> <p>Outros: Jordan D. Lewis, Michael Y. Yoshino, Robert Porter Lynch, John</p>		<p>Mintzberg et al. classificam a visão estratégica dos estudos realizados até o momento em três grupos:</p> <p>(1) A visão da estratégia como processo deliberado, formalizado, prescritivo e controlado.</p> <p>(2) A visão da estratégia como um processo emergente.</p> <p>(3) A visão da estratégia como um processo ao mesmo tempo deliberado e emergente.</p> <p>ECO 92.</p> <p>ISO 14000.</p> <p>(cont.)</p>

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
(cont.) Tendências	<p>É preciso superar a dicotomia entre "pensar" e "agir".</p> <p>A gestão estratégica do futuro significa uma mudança na prática gerencial que exige visão de futuro, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade para conviver com o inesperado e ambíguo. Ênfase em alianças e parcerias, responsabilidade social, aprendizagem contínua. Estratégia como prática. Estratégia é um processo contínuo, envolve raciocínio complexo e implementação através de projetos.</p>	<p>Whittington (1996)</p> <p>Jarabkowski (2005).</p>		<p>Controle pelo <i>Balanced Scorecard</i> (BSC).</p> <p>Organização em UENs.</p> <p>Aplicações de teoria da complexidade e teoria do caos.</p> <p>Teoria de redes. Tecnologia da Informação (TI).</p>

ANEXO II – Formulário de pesquisa

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
– PPGA
MESTRADO****FORMULÁRIO DE PESQUISA: O PROCESSO DE
FORMAÇÃO E DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA
ESTRATÉGIA NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL DO
ESTADO DE SANTA CATARINA**

As informações decorrentes do presente processo são necessárias para o desenvolvimento da pesquisa e elaboração da dissertação à que ela se propõe, cujo objetivo central é **analisar de que forma ocorre o processo de formação e de institucionalização da estratégia¹ no contexto governamental do Estado de Santa Catarina.**

A condução da pesquisa se dará mediante a identificação e delimitação de **episódios estratégicos²** e como eles se relacionam à formação e condução da estratégia pela organização (Secretaria de Estado do Planejamento) e sua respectiva institucionalização.

A sua contribuição é muito importante para a condução da pesquisa e, caso seja manifestado interesse por parte do entrevistado, a identidade será preservada.

**INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – ROTEIRO DE
ENTREVISTA**

As questões ora apresentadas constituem um roteiro para guiar o processo de arguição entre pesquisador e entrevistado, podendo ser ampliado conforme necessidade situacional.

BLOCO 1

Q1a. Qual o seu nome?

Q1b. Qual seu grau de escolaridade?

Q1c. Qual sua área de formação?

Q2a. Em que área/setor da organização atua?

Q2b. Que posição ocupa na organização?

Q2c. Quantas pessoas trabalham diretamente com você no mesmo setor?

Q2d. Seu setor influencia ou é influenciado diretamente por algum outro setor da organização? Em caso afirmativo, quais?

BLOCO 2

Q1. Como se dá o processo de construção da estratégia na SPG?

Q2. De que forma as decisões e ações do Governador afetam a construção da estratégia no órgão?

Q3. Como as decisões e ações de outros órgãos governamentais influenciam a construção da estratégia da SPG?

Q4. De que forma ocorre o envolvimento dos diferentes níveis hierárquicos no processo estratégico da organização?

Q5. De que forma as decisões são comunicadas e/ou transmitidas para os servidores/colaboradores do órgão?

Q6. Identifique/aponte as principais ações/iniciativas (2 ou 3) da SPG que poderiam ser entendidas como tendo maior relevância, nos últimos 3 anos (de 2013 para cá). Explique sua escolha.

Q7. De que forma se deu o processo de evolução das ações indicadas?

Q8. Como se dá a relação entre os demais atores afetados pelas ações indicadas, ao longo da condução das mesmas? Considerar outros servidores, outras esferas, outros órgãos do Governo do Estado, etc.

CONCEITOS AUXILIARES

¹ **Estratégia:** padrão de ações e decisões relevantes, ao longo do tempo, que guiam a organização em seu relacionamento com o meio em que está inserida e que visam o atingimento de resultados (HAMBRICK, 1980; MINTZBERG, 1994; MINTZBERG, AHLSTRAND, LAMPEL, 2000).

² **Episódios estratégicos:** evento ou conjunto de eventos, que apresentam início, meio e fim delimitados. Podem ser caracterizados pelas mudanças no ambiente institucional. Segundo North (1990), “o maior papel das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estável (porém não necessariamente eficiente) estrutura para interação humana”.

³ **Ambiente institucional:** é definido como as regras que ditam as estratégias das organizações. Entender a forma como este ambiente se estrutura é fundamental para traçar as estratégias públicas, privadas e coletivas que proporcionem um nível de bem estar adequado, desejadas pela sociedade.

ANEXO III – Estrutura de cargos da SPG (Lei Complementar nº 381/2007)

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO

ÓRGÃO DENOMINAÇÃO DO CARGO	Quantidade	Código	Nível
GABINETE DO SECRETARIO			
Assistente do Secretário	2	DGS/FTG	1
Consultor Jurídico	1	DGS/FTG	1
Assessor de Comunicação	1	DGS/FTG	2
Coordenador de Projetos Especiais (Alterado pela Lei Complementar nº 613, de 20/12/2013)	6	DGS/FTG	1
Consultor Técnico (Alterado pela Lei Complementar nº 613, de 20/12/2013)	3	DGS/FTG	2
GABINETE DO SECRETARIO ADJUNTO (**)			
Secretário Adjunto	1		
Assistente do Secretário Adjunto	1	DGS/FTG	2
(**)alteração Lei Complementar 613, de 20/12/2013			
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO			
Diretor de Planejamento	1	DGS/FTG	1
Gerente de Planejamento	1	DGS/FTG	2
Gerente de Gestão de Programas Prioritários	1	DGS/FTG	2
Gerente de Coordenação e Avaliação de Ações Governamentais	1	DGS/FTG	2
DIRETORIA DE GESTÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO (**)			
Diretor de Gestão da Descentralização	1	DGS/FTG	1
Gerente de Modernização Organizacional e Contrato de Gestão	1	DGS/FTG	2
Gerente de Acompanhamento da Descentralização	1	DGS/FTG	2
(**)alteração Lei Complementar nº 613, de 20/12/2013			
DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E CARTOGRAFIA			
Diretor de Estatística e Cartografia	1	DGS/FTG	1
Gerente de Geografia e Cartografia	1	DGS/FTG	2
Gerente de Estatística	1	DGS/FTG	2
DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DAS CIDADES (Redação dada pela Lei Complementar nº 613, de 20/12/2013)			
Diretor de Desenvolvimento Regional e das Cidades (Redação dada pela Lei Complementar nº 613, de 20/12/2013)	1	DGS/FTG	1
Gerente de Desenvolvimento Municipal	1	DGS/FTG	2
Gerente de Planejamento Urbano	1	DGS/FTG	2
Gerente de Apoio à Gestão das Cidades	1	DGS/FTG	2
Gerente de Desenvolvimento Regional (acréscimo Lei Complementar nº	1	DGS/FTG	2